

















Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117139576>









First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Président:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Wednesday, October 2, 1985

Le mercredi 2 octobre 1985

**Issue No. 19**

**Fascicule n° 19**

**Fourth proceedings on:**

**Quatrième fascicule concernant:**

The Examination of Bill S-2,  
“An Act to amend and consolidate the laws  
prohibiting marriage between related persons”.

L'étude du projet de loi S-2,  
«Loi modifiant et unifiant le  
droit interdisant le mariage  
entre personnes apparentées».

**AND**

**ET**

**First proceedings on:**

**Premier fascicule concernant:**

The subject-matter of Bill C-46 “An  
Act to amend the Divorce Act”; Bill C-47  
“An Act respecting the Divorce and Corollary  
Relief Act”; and Bill C-48  
“Family Orders Enforcement Assistance Act”.

La teneur des projets de loi C-46  
«Loi modifiant la Loi sur le divorce»;  
C-47 «Loi concernant le divorce  
et les mesures accessoires»;  
et C-48 «Loi d'aide à l'exécution des  
ordonnances familiales».

**WITNESSES:**

(See back cover)

**TÉMOINS:**

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Barootes	Lewis
Cools	*MacEachen (or Frith)
Corbin	Robertson
Doyle	Robichaud
Fairbairn	*Roblin (or Doody)
Flynn	Stanbury

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in the Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Cools for that of the Honourable Senator Watt (*June 28, 1985*).

The name of the Honourable Senator Robichaud for that of the Honourable Senator Marchand (*September 19, 1985*).

The name of the Honourable Senator Barootes for that of the Honourable Senator Macquarrie (*September 23, 1985*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Barootes	Lewis
Cools	*MacEachen (ou Frith)
Corbin	Robertson
Doyle	Robichaud
Fairbairn	*Roblin (ou Doody)
Flynn	Stanbury

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Cools substitué à celui de l'honorable sénateur Watt (*le 28 juin 1985*).

Le nom de l'honorable sénateur Robichaud substitué à celui de l'honorable sénateur Marchand (*le 19 septembre 1985*).

Le nom de l'honorable sénateur Barootes substitué à celui de l'honorable sénateur Macquarrie (*le 23 septembre 1985*).

## ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, December 19, 1984:

"Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Flynn, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Walker, P.C., that the Bill S-2, intituled: "An Act to amend and consolidate the laws prohibiting marriage between related persons", be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Flynn, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, June 12, 1985:

"With leave of the Senate.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-46, intituled: "An Act to amend the Divorce Act", in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

"With leave of the Senate.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-47, intituled "An Act respecting divorce and corollary relief in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

"With leave of the Senate.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-48, intituled: "An Act to provide for the release of information that may assist in locating defaulting spouses and other persons and to permit, for the enforcement of support orders and support provisions, the garnishment and attachment of certain moneys payable by Her Majesty in right of Canada", in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

## ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 19 décembre 1984:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Flynn, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Walker, C.P., que le projet de loi S-2, intitulé: «Loi modifiant et unifiant le droit interdisant le mariage entre personnes apparentées, soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Flynn, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 12 juin 1985:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du projet de loi C-46, intitulé «Loi modifiant la loi sur le divorce», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du projet de loi C-47, intitulé: «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du projet de loi C-48, intitulé «Loi prévoyant la communication de renseignements susceptibles de permettre de retrouver les conjoints défaillants et d'autres personnes, ainsi que la saisie-arrêt, pour l'exécution d'ordonnances et d'ententes alimentaires, de certaines sommes entre les mains de Sa Majesté du chef du Canada», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.



The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

La motion, mise aux voix est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, OCTOBER 2, 1985  
(25)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional affairs met, *in camera*, at 3:56 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Cools, Fairbairn, Neiman, Nurgitz, Robertson and Robichaud. (6)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald MacDonald, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

The Committee considered the future business of the Committee in relation to its Orders of Reference dated:

December 19, 1984, dealing with Bill S-2, intituled: "An Act to amend and consolidate the laws prohibiting marriage between related persons", and

June 12, 1985, dealing with the subject-matters of Bill C-46, intituled: "An act to amend the Divorce Act"; Bill C-47, intituled: "An Act respecting the Divorce and Corollary Relief Act"; and Bill C-48, intituled: "Family Orders Enforcement Assistance Act".

After debate,

The Honourable Senator N. Nurgitz moved, that the Committee seek permission from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of its examination and consideration of such legislation and other matters referred to it.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

After debate,

The Honourable Senator B. Robertson moved, that the proposed budget of the Committee in the amount of \$57,750. for the period of October 1st, 1985 to March 31, 1986, be adopted and that the Chairman be instructed to present the budget to the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration for approval.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

At 5:04 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, OCTOBER 2, 1985  
(26)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 5:06 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Cools, Doyle, Fairbairn, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robertson, Robichaud and Stanbury. (9)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald MacDonald, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

## PROCÈS-VERBAUX

LE MERCREDI 2 OCTOBRE 1985  
(25)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit à huis clos aujourd'hui à 15 h 56, sous la présidence de l'honorable Joan Neiman (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Cools, Fairbairn, Neiman, Nurgitz, Robertson et Robichaud. (6)

*Aussi présent:* De la bibliothèque du Parlement: M. Donald MacDonald, attaché de recherche.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Le Comité étudie le calendrier futur de ses travaux en rapport avec ses ordres de renvoi:

Du 19 décembre 1984 portant sur le projet de loi S-2 intitulé «Loi modifiant et unifiant le droit de mariage entre personnes apparentées», et

Du 12 juin 1985 portant sur la teneur du projet de loi C-46 intitulé «Loi modifiant la Loi sur le divorce»; du projet de loi C-47 intitulé «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires»; et du projet de loi C-48 intitulé «Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales».

Après débat,

L'honorable sénateur N. Nurgitz propose que le Comité obtienne la permission du Sénat de retenir les services de conseillers et de spécialistes techniques ainsi que du personnel de bureau nécessaire pour l'examen de ces projets de loi et des questions qui s'y rattachent.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Après débat,

L'honorable sénateur D. Robertson propose que le budget du Comité s'élevant à 57 750 \$ pour la période allant du 1<sup>er</sup> octobre 1985 au 31 mars 1986, soit adopté et que le président soit requis de soumettre ce budget à l'approbation du Comité de la régie intérieure, des budgets et de l'administration.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

A 17 h 04, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 2 OCTOBRE 1985  
(26)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 17 h 06, sous la présidence de l'honorable Joan B. Neiman (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Cools, Doyle, Fairbairn, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robertson, Robichaud et Stanbury. (9)

*Aussi présent:* De la Bibliothèque du Parlement: M. Donald MacDonald, attaché de recherche.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.



*Witnesses: From the Department of Justice: Family Law Policy and Amendments Unit:* Mr. François Chrétien, Counsel and Mr. Glen Rivard, Counsel.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 12, 1985, commenced consideration of the subject-matters of Bill C-46, intituled: "An Act to amend the Divorce Act"; Bill C-47, intituled: "An Act respecting the Divorce and Corollary Relief Act"; and Bill C-48, intituled: "Family Orders Enforcement Assistance Act".

The witnesses made statements and answered questions.

At 5:55 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*Témoins: Du ministère de la Justice: Service de la politique et de la modification du droit en matière familiale:* M. François Chrétien, avocat-conseil, et M. Glen Rivard, avocat-conseil.

Conformément à son ordre de renvoi du 12 juin 1985, le Comité entreprend l'étude de la teneur du projet de loi C-46 intitulé «Loi modifiant la Loi sur le divorce»; du projet de loi C-47 intitulé «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires»; et du projet de loi C-48 intitulé «Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales».

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

A 17 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélise

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, October 2, 1985

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4 p.m. to give consideration to the subject matter of Bill C-46, to amend the Divorce Act; Bill C-47, respecting the Divorce and Corollary Relief Act; and Bill C-48, the Family Orders Enforcement Assistance Act.

**Senator Joan Neiman** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, today we commence our consideration of the subject matter of three bills: Bill C-46, to amend the Divorce Act; Bill C-47, respecting the Divorce and Corollary Relief Act; and Bill C-48, the Family Orders Enforcement Assistance Act.

We are pleased to have with us from the Department of Justice Mr. François Chrétien and Mr. Glen Rivard, Counsel in the Family Law Policy and Amendments Unit.

Honourable senators, as you probably know, these bills have been in committee in the House of Commons for a couple of months and are about to be moved along commencing next week. It is my understanding that the minister will make a final appearance before the Justice and Legal Affairs Committee of the other place next week, at which time he will propose some amendments to the present bills on behalf of the government.

I further understand that both opposition parties have some amendments to propose, but we shall not know until these are dealt with sometime in the next couple of weeks just which ones are included and which ones are not.

In the meantime, I think it would be useful to have the officials of the department review the bills with us and summarize, in effect, the evidence that was heard and the questions that were raised. This will give us a firm grounding on which to commence our own study.

Would you please proceed, Mr. Chrétien?

**Mr. François Chrétien, Legal Counsel, Family Law Policy and Amendments Unit, Department of Justice:** Honourable senators, we are dealing with three bills that are before the House of Commons: C-46, to amend the Divorce Act, Bill C-47, respecting the Divorce and Corollary Relief Act, which is, in fact, a completely new Divorce Act, and a companion piece of legislation, Bill C-48, which deals with the enforcement of family orders or agreements, such as separation agreements.

Bill C-46 was tabled as a consequence of some budgetary announcements made last year for a cost recovery for the Central Divorce Registry. It will, presumably, die on the order paper when Bill C-47 is enacted, simply because Bill C-46 is included in Bill C-47. If Bill C-47 is not passed, then the fee collection can be done under Bill C-46, but the same provision, that is, clause 27 of Bill C-47, allows the Minister of Justice to prescribe a fee for services rendered under the act and to enter with the provinces into agreements regarding the collection of the said fee.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 2 octobre 1985

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 heures pour étudier la teneur du projet de loi C-46, Loi modifiant la loi sur le divorce; le projet de loi C-47, Loi concernant le divorce et les mesures accessoires; et le projet de loi, C-48 Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales.

**Le sénateur Joan Neiman** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous commençons aujourd'hui l'étude de la teneur de trois projets de loi: le projet de loi C-46, loi modifiant la loi sur le divorce; le projet de loi C-47, loi concernant le divorce et les mesures accessoires; et le projet de loi C-48, Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales.

Nous sommes heureux d'accueillir du ministère de la Justice M. François Chrétien et M. Glen Rivard, avocat-conseil, Service de la politique et de la modification du droit en matière familiale.

Honorables sénateurs, vous savez sans doute que ces projets de loi ont été présentés au comité de la Chambre des communes depuis deux mois déjà et que leur étude commencera à compter de la semaine prochaine. Le ministre comparaitra une dernière fois devant le comité de la Justice et des questions juridiques de l'autre endroit, la semaine prochaine, où il proposera au nom du gouvernement, d'apporter certaines modifications au projet de loi actuel.

Il semble en outre que les deux partis de l'opposition ont quelques modifications à proposer mais nous ne saurons pas lesquelles tant que ces modifications n'auront pas été traitées au cours des deux prochaines semaines.

Entre temps, il serait utile de demander aux hauts-fonctionnaires du ministère de revoir avec nous la teneur de ces projets de loi et de résumer les témoignages reçus et les questions posées. Cet exercice fournira une base solide à notre propre étude.

Vous avez la parole, monsieur Chrétien.

**M. François Chrétien, avocat-conseil, Service de la politique et de la modification du droit en matière familiale:** Honorables sénateurs, nous étudions aujourd'hui trois projets de loi dont la Chambre des communes a été saisie: le projet de loi C-46, Loi modifiant la loi sur le divorce; le projet de loi C-47, Loi concernant le divorce et les mesures accessoires; et le projet de loi C-48, Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales.

Le projet de loi C-46 fait suite à certaines mesures budgétaires annoncées l'an passé au sujet de la perception de droits par le Bureau central des divorces. Présumément, cette question va mourir au feuillet lorsque le projet de loi C-47 aura été adopté, simplement parce que le projet de loi C-46 est compris dans le projet de loi C-47. Si le projet de loi C-47 n'est pas adopté, alors la perception des droits pourra être faite en vertu du projet de loi C-46, mais la même disposition, c'est-à-dire l'article 27 du projet de loi C-47, autorise le ministre de la Justice à établir les droits à payer pour un service fourni en vertu



## [Text]

The study of Bill C-46 should be rather short since the subject matter will be raised again in the study of Bill C-47.

Bill C-47, which will be a new act, deals with divorce and corollary relief. The title indicates the spectrum of the issues covered. Those are the fundamental right to obtain a divorce and the provisions relating to the rights regarding corollary relief on divorce, which is generally understood as maintenance, or financial support, and custody provisions. It does not deal with pension rights, which usually come under another act or acts, whether federal or provincial; and it does not deal with a division of family property, which is considered constitutionally to be provincial jurisdiction. Corollary relief does deal with financial support between spouses and for children. Custody provisions usually also include access. The consequences of custody of children are dealt with in Bill C-47.

Perhaps, before my colleague, Mr. Rivard, talks about Bill C-48, I will describe the provisions of Bill C-47. I should first describe the policies behind the bill, and since the chairman has asked is to refer to what happened in the committee of the other place I will refer to that at the same time.

Bill C-47, the proposed new Divorce Act, suggests that the sole basis for divorce should be marriage breakdown. There is a difference of terminology and also a difference of philosophy between the proposals for reform and the present Divorce Act, that is, the act that was adopted in 1968.

Under the act of 1968, divorce can be obtained in two ways. One is to accuse your spouse of marital misconduct. The other is to prove marriage breakdowns. In 90 per cent of the cases of marital misconduct, the grounds are either adultery or cruelty. There are other grounds for divorce that are considered marital misconduct. They are sodomy, bestiality, sexual assault, homosexual acts, and a further form of marriage with another person, but these are largely ignored in practice by the population when they accuse their spouses of marital misconduct. In order to obtain an immediate divorce, the usual grounds are adultery or cruelty.

The 1968 act also has a provision which relates to the proof of marriage breakdown. In 1968, for the first time, they called that ground "marriage breakdown." In itself, it is not a ground unless there is a separation of three years or, in the case of desertion, when the deserter is the applicant, five years. There may be an allegation of further misconduct. For example, a wife may want a divorce because her husband has been in prison for the last two years or because her spouse has been incapacitated to consummate a marriage. Therefore, there are still some fault elements.

The only really neutral provision under the Marriage Act is when the parties have been separated for three years by mutual consent. Then, one of them, after a separation of three years, may ask for a divorce.

Under the new proposals, the philosophy is different. There will only be one basis for divorce, and that will be marriage breakdown. This tends to promote the philosophy that the

## [Traduction]

de la présente loi et de conclure un accord avec le gouvernement d'une province concernant la perception desdits droits.

L'étude du projet de loi C-46 devrait donc être assez courte, puisque la teneur de ce projet de loi reviendra lors de l'étude du projet de loi C-47.

Le projet de loi C-47 sera une nouvelle loi sur le divorce et les mesures accessoires. Son titre en indique la portée: le droit fondal au divorce et les dispositions qui se rapportent aux mesures accessoires, soit les ordonnances d'alimentation, d'aide financière et de garde. Il ne parle pas des droits à la pension, qui tombent habituellement sous le coup d'une ou plusieurs autres lois, fédérales ou provinciales; il ne traite pas non plus de la division de la propriété familiale qui, selon la constitution, relève de la juridiction provinciale. Les mesures accessoires ne s'appliquent pas non plus à l'appui financier entre époux ou pour les enfants. Les dispositions de garde comprennent habituellement aussi celles de l'accès. Les conséquences de la garde des enfants sont étudiées dans le projet de loi C-47.

Avant que mon collègue monsieur Rivard vous parle du projet de loi C-48, il serait bon que je vous décrive les dispositions du projet de loi C-47. Je vais d'abord vous exposer les politiques fondamentales du projet de loi et, comme le président m'a demandé de vous parler de ce qui s'est passé au comité de l'autre endroit, je saisirai cette occasion de la faire.

Le projet de loi C-47, le nouveau projet de loi sur le divorce, suggère que le seul motif de divorce devrait être l'échec du mariage. Il y a une différence de terminologie et aussi de philosophie entre les propositions en vue de la réforme et celles de la loi actuelle sur le divorce, adoptée en 1968.

En vertu de la loi de 1968, il y a deux manières d'obtenir le divorce. L'une est d'accuser le conjoint d'inconduite; l'autre est de prouver qu'il y a échec du mariage. Dans 90 p. 100 des cas d'inconduite du conjoint, les motifs invoqués sont l'adultère ou la cruauté. D'autres motifs se rattachent à l'inconduite maritale: la sodomie, la bestialité, l'assaut sexuel, les actes d'homosexualité et le mariage sous une autre forme avec une autre personne; mais en pratique, ils n'entrent pas dans l'accusation, la population lorsque le conjoint est accusé d'inconduite. Pour obtenir immédiatement le divorce, les motifs invoqués habituellement sont l'adultère ou la cruauté.

La loi de 1968 comporte aussi une disposition relative à la preuve de l'échec du mariage. C'est en 1968 que ce motif fut appelé pour la première fois «l'échec du mariage». En soi, ce n'est pas un motif valable à moins qu'il y ait séparation depuis trois ans, ou cinq ans, en cas de désertion, si le demandeur est le déserteur. Il peut y avoir une allégation d'une autre type d'inconduite. Par exemple, l'épouse peut demander le divorce si son époux a été en prison au cours des deux dernières années, ou parce qu'il s'est montré incapable de consommer l'acte du mariage. Il y a donc encore certains éléments de tort.

La seule disposition vraiment neutre dans la Loi sur le mariage est celle qui se rapporte aux conjoints de consentement mutuel, lorsqu'ils ont été séparés pendant trois ans. L'un d'eux peut alors demander le divorce.

Les nouvelles propositions n'admettent qu'un motif de divorce: l'échec du mariage. On croit que, de ce fait, les tribunaux seront appelés à considérer un état de fait, et non pas le

*[Text]*

courts will look at a state of fact and not blame one spouse or the other for the state of fact and recognize that the marriage has broken down.

There are two ways under Bill C-47 of proving that. One is a separation of one year, which replaces the three- or five-year stipulation under the present act, but that separation of one year has a different component to it. It must be a separation before or after an application for divorce is made. Under the present Divorce Act, you cannot petition for a divorce until the separation has already occurred, which has been said to be discriminatory because, very often, women do not have the means to support themselves for three years unless they apply, under provincial legislation, for maintenance in order to ask for a divorce. So one year's separation following the application would qualify as proof of marriage breakdown. But, of course, a judgment would not be available until the spouses had been separated for at least a year.

The other way to prove a marriage breakdown would be the proof of adultery or cruelty which, like under the present act, would allow for an immediate divorce.

That has been put there because, for large segments of the population, marriage is a sacred trust, a contract, and when one spouse has been victimized by the other through an act of adultery or cruelty—those being the main reasons usually invoked by people—that divorce should be available immediately.

So that is the marriage breakdown. With regard to representations, the committee heard witnesses who confirmed that a separation of one year was debatable. Should it be one year, two years or six months? Everyone has his own opinion about that. It was agreed that separation was proper evidence of marriage breakdown to allow for divorce.

On adultery and cruelty the committee also heard some witnesses say, "Why mention adultery and cruelty when you want to diffuse the whole adversarial process of divorce?" Other witnesses agreed with the proposal that, in fact, due to traditions and the fundamental contract that is called "marriage", those were two important breaches that would, in fact, be proper evidence of marriage breakdown.

So there are the "totally no fault" people and there are the people who recognize that some elements of fault can be valid proof of marriage breakdown—recognizing also that the alternative of one year, as opposed to three years, may end in a situation where people will, in fact, use much more than the one-year separation than and more time an allegation of adultery or cruelty would take in order to get a divorce. Moreover, such misconduct to obtain the divorce would bear no consequences in terms of support between the spouses—support between the spouses being based on needs and means; so fault, in fact, does not influence the means.

There is another interesting argument about fault. Fault is usually considered as detrimental to the recipient of financial support. That is, if we want to divide the world between recipi-

*[Traduction]*

blâme imputé d'un époux à l'autre pour cet état de fait, et à reconnaître l'échec du mariage.

Le projet de loi C-47, reconnaît deux façons de prouver l'échec du mariage. L'une est la séparation durant une année, qui remplace le délai de trois à cinq ans stipulé dans la loi. Mais cette séparation d'un an comporte un élément nouveau: elle doit avoir lieu avant ou après la demande de divorce. Selon la loi actuelle sur le divorce, on ne saurait demander le divorce tant que la séparation ne s'est pas déjà produite, particularité qu'on a qualifiée de discriminatoire parce que, très souvent, les femmes n'ont pas les moyens de subvenir à leurs propres besoins pendant trois ans, à moins de recourir à la législation provinciale pour demander une ordonnance alimentaire. La séparation durant une année, à la suite de la demande de divorce, suffirait donc à démontrer l'échec du mariage. Mais bien entendu, le jugement ne saurait être rendu avant l'expiration de ce délai.

Une autre façon de démontrer l'échec du mariage est d'établir qu'il y a eu adultère ou cruauté, motifs qui, justifieraient immédiatement le divorce, tout comme dans la loi actuelle.

Cette disposition a été placée là parce que de larges segments de la population considèrent le mariage comme sacré, comme un contrat, et que, lorsqu'un conjoint victimise l'autre, que ce soit par adultère ou la cruauté—les motifs principaux invoqués par la population—le divorce devrait être accordé immédiatement.

Voilà donc en quoi consiste l'échec du mariage. Quant aux témoins, certains ont déclaré devant le comité qu'une séparation d'une année est discutable. Quelle devrait être cette durée: une année, deux années, ou six mois? Chacun a son opinion à ce sujet. Il a été convenu que la séparation constituait, de l'échec du mariage, une preuve suffisante pour autoriser le divorce.

Au sujet de l'adultère et de la cruauté, quelques témoins ont déclaré: «Pourquoi parler d'adultère et de cruauté quand votre intention est d'atténuer l'aspect conflictuel du divorce?» D'autres témoins ont convenu que, étant donné la tradition et la nature contractuelle du «mariage», la cruauté et d'adultère constitueraient effectivement des preuves suffisantes de l'échec du mariage.

Il y a donc ceux qui sont pour «l'absence de tout tort» et ceux qui reconnaissent que certains éléments de tort peuvent constituer une preuve valable de l'échec du mariage—notant toutefois la faculté de choisir entre une année et trois années de séparation, pourrait créer une situation où les partis seront effectivement séparés pendant plus d'une année, ou durant une période plus longue qu'il en faudrait pour qu'une allégation d'adultère ou de cruauté permette le divorce. De plus, une inconduite de ce genre en vue d'obtenir le divorce n'entraînerait aucune conséquence pour les époux du point de vue de l'aide alimentaire—aide qui serait fondée sur les besoins et les moyens; de sorte que le tort, de fait, ne modifie en rien les besoins.

Il y a, au sujet des torts, un autre argument intéressant. Le tort est habituellement jugé préjudiciable à celui qui reçoit l'aide financière. C'est-à-dire que si nous divisons le monde



*[Text]*

ents and payors, a recipient—who had committed adultery—could be told, “Listen, Monsieur or Madame, you will receive less support for that reason”. But you can hardly impose a bigger obligation on the payor who commits a fault, for the simple reason that the number of times a person commits adultery has no effect on the size of the pay cheque at the end of the week. There is only so much to go around. So it goes one way, usually. It decreases the right to get support but never increases the obligation to pay support—simply because it does not increase the pay cheque.

Those are the main arguments proposed with respect to the fundamental right of obtaining a divorce.

The bill goes further, however, from the adversarial aspect. As I said, it offers an alternative that is non-adversarial. It offers the possibility for the provinces to enact rules of procedure allowing joint petitions for the first time. The act of 1968 does not allow joint petitions. It is always one spouse against the other. That, of course, excludes cruelty or adultery. You cannot invoke your own wrongdoing to ask for the remedy. It is quite easily imagined that people would come to court and say, “We have been separated for the past five years, or the past two years. We are in a position to prove to the court that our marriage has broken down. The evidence of marriage breakdown is there. Give us a divorce.” It is not only “Give me a divorce against my spouse”. That is another proposal that comes from the bill.

The bill would allow an attempt or attempts at reconciliation by resumption of cohabitation for a maximum of three months. The act of 1968 allowed only one attempt. If it were two of 15 days each, that did not work. It had to be one attempt for not more than 90 days. This time the bill will still keep 90 days, but one or more attempts. It is qualified by the resumption of cohabitation, which is a known concept—that is, a guy cannot take off for a weekend and resume cohabitation because he works in a different town every weekend. The resumption of cohabitation means it is the animus of the people also, and it has a certain content.

So it allows for maximum chances at reconciliation. The bill also directs any lawyer representing either party in a divorce proceeding to advise of mediation facilities available in the community, to negotiate a settlement as to the consequences of a divorce. There is no mandatory mediation, for the simple reason that we do not know who the mediators are.

If I can make a comment here, all through the consultations some people from the Northwest Territories or the Yukon would say, “If you are going to get mandatory mediation in the divorce process, does that mean that we will have to fly all our citizens to Edmonton as soon as they get into divorce proceedings?”

So the bill recognizes for the first time the process of mediation and imposes a positive duty on lawyers to advise their clients as to that medium of resolving their dispute in order to get into a settlement.

*[Traduction]*

entre récipiendaires et payeurs, le récipiendaire—qui aurait commis l'adultère—pourrait se faire dire: «Écoutez, monsieur ou madame, vous allez, pour cette raison, recevoir une aide moindre». Mais l'on peut difficilement imposer une plus grande obligation au payeur qui commet un tort, pour la simple raison que le nombre de fois qu'une personne commet l'adultère n'a aucun effet sur l'importance du chèque de paie. Il n'y a qu'une certaine somme de disponible. De sorte que les répercussions sont habituellement unilatérales. L'effet est de réduire le droit à l'aide mais jamais d'augmenter l'obligation de procurer cette aide—tout simplement parce que cela n'augmente pas le montant du chèque.

Ce sont là les principaux arguments proposés au sujet du droit au divorce.

Mais le projet de loi va plus loin que l'aspect conflictuel. Il offre, comme je l'ai dit, une autre solution qui n'est pas conflictuelle, en permettant aux provinces de prescrire des règles de procédure qui, pour la première fois, autorisent les requêtes conjointe. La loi de 1968 ne les autorise pas. Il s'agit toujours d'un conjoint contre l'autre. Cette situation, bien sûr exclu la cruauté ou l'adultère. On ne saurait invoquer sa propre inconduite pour réclamer une compensation. On peut imaginer facilement que les individus concernés viendraient dire au tribunal: «Nous avons été séparés au cours des cinq dernières années ou des deux dernières années. Nous sommes en mesure de démontrer au tribunal l'échec de notre mariage. Cette preuve de l'échec du mariage existe. Accordez-nous le divorce.» Ce n'est plus seulement: «Accordez-moi le divorce contre mon conjoint». Voilà une autre proposition qui découle du projet de loi.

Le projet de loi permettrait une ou des tentatives de réconciliation par la reprise de la co-habitation pour une durée maximum de trois mois. La loi de 1968 n'autorisait qu'une tentative. S'il se produisaient deux tentatives de 15 jours chacune, ce n'était pas suffisant. Il fallait que ce soit une tentative d'une durée inférieure à 90 jours. Le nouveau projet de loi conserve ces 90 jours, mais il autorise une ou plusieurs tentatives. La condition essentielle est la reprise de la co-habitation, qui est une notion bien connue. En somme, c'est l'intention qui compte.

Le projet de loi permet donc le maximum de chances en vue de la réconciliation. Il enjoint aussi, à l'avocat qui représente l'un ou l'autre des parties au divorce, de prévenir son client des facilités de médiation que lui offre la communauté et de négocier une entente quant aux conséquences du divorce. S'il n'y a aucune médiation obligatoire, c'est tout simplement parce que nous ignorons qui sont les médiateurs.

Je me permets d'observer ici que, durant toutes les consultations, certaines personnes des Territoires du Nord-Ouest ou du Yukon disaient: «S'il vous faut prescrire la médiation obligatoire dans la procédure du divorce, cela signifie-t-il qu'il nous faudra transporter par avion tous nos citoyens à Edmonton, dès qu'ils s'engagent dans les procédures de divorce?»

De sorte que le projet de loi reconnaît pour la première fois le processus de la médiation et impose aux avocats l'obligation explicite de conseiller leurs clients quant aux moyens de résoudre leurs différends pour obtenir un règlement.

## [Text]

The bill, for the first time, as opposed to the act of 1968, which deals with maintenance, calls it support. The act of 1968 allows the court to make a maintenance order giving due consideration to the conditions, means, needs and other circumstances of the parties; and it does not say for what.

The Supreme Court of Canada in 1973, in a case called *Massier v. Delage*, had many comments about that. They said, "Well, in the nineteenth century, we would have known why. For example, lack of maintenance for a wife who had committed adultery, would be a punishment for her misconduct. We know what it was supposed to do, maintenance or no maintenance". But in 1983 or 1985, what is maintenance supposed to do?

So Bill C-47 proposes four objectives and it adds to the criteria. I will start with the criteria, being the means, needs, conditions and other circumstances. That is repeating the wording, although it is pretty broad, of the 1968 act. But it adds the duration of the cohabitation and the functions performed during that cohabitation. Due consideration will have to be given to the duration of the marriage.

The courts are directed to look at other criteria to award support. Then, when they decide to award support—because there are needs and means—they say, "Well, there should be support". The act proposes four objectives: The first is to recognize the advantages and disadvantages of the marriage and of its breakdown. An example of advantages of the marriage is the home care a husband could have, if the wife decided to stay at home. One of the disadvantages for, let us say, a home career person, whether wife or husband—usually it is the wife in this country—is that she might lose some wage earning capacity during that marriage; and that should be taken into consideration.

What is the advantage to her? She may get out of the marriage with half the family property, and in Quebec that would include commercial assets acquired during the marriage.

The second objective is the sharing of economic consequences of child care. We are not talking here about support for children. We are talking about the economic consequences that caring for a child could bring to a spouse. For example, let us say the husband is granted custody of the child. The wife pays a certain amount of support to that child who is the joint obligation of both spouses. Suddenly the child develops leukaemia and one day a week the father must go to the hospital to give the child a blood transfusion. As a result the father will lose a day's salary. Suddenly the father is paying support of a different form. Let us use another example. This time mother has custody of the six children and, apart from the money that comes from the husband in support of the children, perhaps mother needs a babysitter to go out every second Saturday night. The second objective is that maintenance recognize the economic consequences of childcare.

The third objective deals with the relief of economic hardship such as the loss of pension rights, the loss of certain advantages, a standard of living and so on. Let us use the example of a husband who has stayed at home for 20 years

## [Traduction]

Dans le projet de loi, il s'agit pour la première fois d'aide, alors que la Loi de 1968, parle de subsistance. La loi de 1968 permet au tribunal de prescrire une ordonnance de subsistance, après avoir dûment considéré les conditions, les moyens, les besoins et autres circonstances du cas; mais elle n'explique pas pourquoi.

La Cour suprême du Canada, statuant en 1973 dans la cause *Massier v. Delage*, a émis bon nombre de commentaires à ce sujet. Elle a dit entre autres: «Au dix-neuvième siècle, nous aurions su pourquoi. Par exemple, le défaut de subsistance pour la femme qui a commis l'adultère serait la punition de son inconduite. Nous savons ce que la loi était censée faire, subsistance ou non-subsistance». Mais en 1983 ou 1985, qu'est-ce que cette subsistance est censée accomplir?

Le projet de loi C-47 propose donc quatre objectifs et il ajoute aussi des critères. Je vais commencer par les critères, qui sont les moyens, les besoins, les conditions et les autres circonstances. C'est là répéter, bien que d'une façon assez large, le libellé de la loi de 1968. Mais la durée de la cohabitation et les fonctions remplies durant celle-ci y sont ajoutées. On accordera toute l'attention voulue à la durée du mariage.

Les tribunaux ont reçu l'ordre d'examiner d'autres critères avant d'accorder l'attribution alimentaire. Ensuite, ils décident de l'accorder si besoin en est et que les moyens le permettent. La loi propose quatre objectifs: premièrement, il faut considérer les avantages et les inconvénients du mariage et de son échec. Exemple des inconvénients du mariage: les responsabilités qu'un mari pourrait assumer si l'épouse décidait de rester à la maison. Un des inconvénients pour une personne qui décide de rester à la maison, que ce soit la femme ou le mari—mais c'est habituellement la femme chez nous—c'est qu'elle peut perdre une certaine capacité de gagner un salaire pendant ce mariage; et ce facteur devrait entrer en ligne de compte.

Quel avantage en retire-t-elle? Elle peut obtenir, suite à l'échec du mariage, la moitié de l'avoir familial et, au Québec, cela inclut les avoirs commerciaux acquis pendant le mariage.

Le deuxième objectif est le partage des conséquences économiques de la garde de l'enfant. Il ne s'agit pas ici de l'obligation de subvenir aux besoins des enfants, mais plutôt des conséquences économiques que cela comporterait pour un conjoint. Ainsi, si le mari obtient la garde de l'enfant, la femme paie un certain montant pour la subsistance de cet enfant qui incombe conjointement aux époux. Mais si soudainement l'enfant devient leucémique et qu'un jour par semaine le père doit aller à l'hôpital pour donner à l'enfant une transfusion sanguine, le père perd une journée de salaire. Par conséquent, le père assure la subsistance de l'enfant sous une forme différente. Prenons un autre exemple. Cette fois c'est la mère qui a la garde de six enfants et, en plus de l'argent qu'elle reçoit de son mari à cette fin, elle a peut-être besoin d'une gardienne pour sortir un samedi soir sur deux. Le deuxième objectif vise donc à ce que l'allocation alimentaire tienne compte des conséquences économiques de la garde de l'enfant.

Le troisième objectif a trait à l'assistance accordée en raison de difficultés économiques telles la perte du droit à la pension, la perte de certains avantages, la baisse du niveau de vie etc. Prenons le cas d'un mari qui est resté au foyer pendant vingt



*[Text]*

while his wife, a doctor, worked. He has become accustomed to a certain lifestyle and standard of living. Perhaps in this case there is a hardship that should be relieved through spousal maintenance.

The fourth objective scares many people—economic self-sufficiency. Here the act has many conditions. It refers to an adjustment to economic self-sufficiency, so far as practicable, within a reasonable time. Here we must consider that the duration of the marriage could well make it impossible for one to become self-sufficient economically. These objectives have no order of priority. All of them may apply in a given situation. For example, economic self-sufficiency could not be applied to an older dependent spouse who could not become economically self-sufficient through re-training due to the criteria to be considered—that is, the duration of the marriage and the functions performed.

There are also some technical provisions. The bill deals with payment and the posting of security for payment in maintenance support orders. This is concerned more with enforcement. Under the 1968 Act, one either pays or secures the payments, but the court does not have the power to order both. This bill would provide that power.

The bill also provides for support orders for fixed durations. For example, a spouse may receive maintenance for three years, and that would be it. The courts really do not have the power to say that there shall never be any more maintenance, but we will come to that later. Let us say that during that three-year period the spouse who is the beneficiary of the award applies for a variance. For example, the spouse could have been sick for six months and might require more time to become economically self-sufficient. In that case the court may decide to extend the term. The problem arises when we come to the end of the term, and, three years and one day after the award, maintenance ceases. Should that be it for ever or should the spouse be entitled to come back for more?

The bill that was before the house last year, Bill C-10, prevented the spouse from coming back for any reason. At the same time it left it completely open so that people never had any certainty as to their rights and obligations. Bill C-47 proposes to re-open the door. I am not talking here about changing a term while it lasts. I am talking about the spouse coming back at the end of a maintenance order. The bill says that as long as the spouse who is the beneficiary of the maintenance can prove hardship due to a change in circumstances related to the marriage, he or she may get further consideration. Of course, if the hardship had existed originally, it would have resulted in a different order.

What do they mean when they say “change of circumstances related to the marriage”? Does it deal with job opportunities? A court could come to the conclusion that a spouse, who had expected to become economically self-sufficient through employment but could not find employment even after

*[Traduction]*

ans tandis que sa femme, médecin, travaillait. Il s'est habitué à un certain mode et à un certain niveau de vie. Il faudrait peut-être dans ce cas atténuer ses difficultés au moyen d'une pension que lui accorderait son épouse.

Le quatrième objectif effraie beaucoup de gens: il s'agit de l'autonomie économique. Ici la loi prévoit de nombreuses conditions, notamment un rajustement au regard de l'autonomie économique, dans la mesure du possible et dans un délai raisonnable. Nous devons considérer ici que la durée du mariage peut fort bien empêcher l'un des conjoints d'accéder à l'autonomie économique. Il n'existe aucun ordre de priorité pour ces objectifs. Ils peuvent tous s'appliquer dans une situation donnée. Par exemple, l'autonomie économique ne pourrait s'appliquer à un conjoint à charge âgé qui ne pourrait devenir financièrement autonome grâce à un recyclage en raison de critères qui entrent en ligne de compte, c'est-à-dire, la durée du mariage et les fonctions remplies.

On trouve aussi certaines dispositions d'ordre technique. Le projet de loi traite du paiement et du dépôt d'une caution pour l'exécution des ordonnances alimentaires. Cela a trait d'abord à l'application de la loi. Aux termes de la loi de 1968, il faut payer ou garantir le paiement, mais le tribunal n'a pas le pouvoir d'ordonner les deux. Le présent projet de loi lui accorde ce pouvoir.

Le projet de loi prévoit aussi des ordonnances alimentaires pour des durées fixes. Par exemple, un conjoint peut recevoir une allocation alimentaire pendant trois ans seulement. Les tribunaux n'ont pas vraiment le pouvoir de décider que l'allocation ne continuera plus, mais nous y reviendrons plus tard. Il se pourrait que pendant cette période de trois ans, le conjoint qui a bénéficié de l'allocation demande à la modifier. Par exemple, il aurait pu être malade pendant six mois et avoir besoin de plus de temps pour redevenir économiquement autonome. Dans ce cas, le tribunal peut décider de prolonger la durée de l'allocation. Le problème se pose lorsque nous arrivons à la fin de la période de trois ans après laquelle l'allocation alimentaire cesse aussitôt. Cette situation serait-elle finale ou bien le conjoint pourrait-il revenir à la charge?

Le projet de loi C-10 dont la Chambre était saisi l'an dernier, empêchait un conjoint de revenir à la charge pour quelque raison que ce soit. Parallèlement, cette disposition laissait la porte grand ouverte de sorte que personne ne savait vraiment quels étaient ses droits et ses obligations. Le projet de loi C-47 propose une plus grande latitude. Je ne veux pas dire par là qu'on puisse modifier une période en cours de route. Je songe plutôt au conjoint qui revient à la charge à l'expiration d'une ordonnance alimentaire. Aux termes du projet de loi, dans la mesure où le conjoint qui touche une allocation peut prouver qu'il connaît des difficultés en raison de nouvelles circonstances reliées au mariage, il peut faire rouvrir son dossier. Bien sûr, si les difficultés existaient à l'origine, l'ordonnance eut été différente.

Qu'entend-on par «nouvelles circonstances reliées au mariage»? S'agit-il des possibilités d'emploi? Un tribunal pourrait conclure qu'un conjoint, qui espérait devenir économiquement autonome en s'employant, mais qui n'avait pu trouver d'emploi, même après l'expiration de l'ordonnance alimen-



*[Text]*

the maintenance order had expired—because, for example, he or she was out of the job market for too long, was a victim of circumstances related to the marriage. Of course, there is a time element here. The longer it takes from the last day of maintenance to find a job, the harder it will be to make a link between that circumstance and the marriage. Let us take as an example a marriage of two years duration. The judge orders maintenance for the husband for the next three years. Let us say that he cannot find a job. Perhaps there could be a correlation between his inability to find a job and the marriage. Now let us say that the maintenance award ends after five years. It would be very difficult for that person to prove that his lack of employment was related to the fact that he was married and dependent on his wife for the two-year duration of the marriage.

That is, then, an issue that is looked at. Women's groups generally would like it left completely to judicial discretion. Professional groups have suggested that the act go even further to say that after some point in time not only will maintenance not be resumed for any reason but the person will be precluded from coming back at another time or before another judge or in another province. As I say, women's groups for the most part would like to leave it to judicial discretion. Fathers' groups and men's groups generally lean towards maintenance for a definite period after which there will be a clean break. In their view the bill should say: "You have no more rights or obligations towards each other."

This, of course, does not deal with maintenance for the children. The obligations for children would remain. However, the present Divorce Act does not, in fact, give any guidance. It merely says that the court can make an order for custody. Therefore, the proposals before Parliament are to make matters a little more precise than that. The proposal is in accordance with what is commonly accepted by the case law, that all arrangements regarding children must be made solely in their best interests. That is the test. The proposal also says that, with respect to the support of the children, both parents, regardless of custody issues, have a financial responsibility towards the support and care of their children and that responsibility will be apportioned according to their relative abilities. In other words, the father works outside the home, as does the mother, and they are both responsible financially to take care of and to maintain those children according to their relative abilities.

The bill goes further than that. It says that custody can be given to one or more persons. That is the joint custody question. It does not include a presumption of joint custody. Men's groups that have appeared before the committee all require a presumption of joint custody. Women's groups that have appeared before the committee are all against it. Men's groups argue that they are required to pay and, moreover, that the government intends to force them to pay by all sorts of other means, but that mothers, in many instances, deny them access, and not simply on money issues. They argue that, in 85 per cent of cases, women have custody of their children and there

*[Traduction]*

taire—par exemple parce qu'il avait depuis trop longtemps quitté le marché du travail—était victime de circonstances reliées au mariage. Naturellement, l'élément temps entre en jeu ici. Plus il a mis de temps depuis la date d'expiration de l'allocation pour trouver un emploi, plus il sera difficile de faire le lien entre cette circonstance et le mariage. Prenons par exemple le cas d'un mariage qui a duré deux ans. Le juge ordonne que le mari verse une allocation pendant les trois années suivantes. Supposons qu'il ne puisse pas trouver un emploi. Il pourrait y avoir une corrélation entre son incapacité à s'employer et le mariage. Supposons maintenant que l'allocation alimentaire expire au bout de cinq ans. Il serait très difficile pour ce conjoint de prouver que son chômage était lié au fait qu'il avait été marié et avait vécu à la charge de son épouse pendant les deux années qu'a duré le mariage.

C'est un problème digne d'attention. Les groupements féminins aimeraient que la question soit laissée entièrement à la discrétion des tribunaux. Les professionnels ont proposé que la loi aille encore plus loin en prescrivant, qu'après un certain laps de temps, non seulement l'allocation alimentaire ne sera réinstituée pour quelque raison que ce soit, mais aussi que l'intéressé(e) ne pourra revenir à la charge ultérieurement, devant un autre juge ou dans une autre province. Je le répète, la plupart des groupements féminins aimeraient que la question soit laissée à la discrétion des tribunaux. Les groupements de pères et d'hommes souhaiteraient généralement que l'allocation alimentaire dure un temps déterminé après quoi elle cesserait complètement. A leur avis, le projet de loi devrait énoncer que les époux n'ont plus de droits ou d'obligations l'un envers l'autres.

Ce qui, bien sûr, ne règle pas le cas de l'allocation versée pour les enfants. Les obligations envers les enfants demeuraient. Toutefois, la Loi actuelle sur le divorce ne donne aucune directive précise. Elle déclare simplement que le tribunal peut rendre une ordonnance de garde. C'est pourquoi, on a proposé au Parlement d'apporter des précisions. Cette proposition est conforme avec la jurisprudence générale voulant que toutes les dispositions prises au regard des enfants le soient uniquement dans leur intérêt. Voilà le critère. La proposition dit également qu'en ce qui a trait au soutien alimentaire des enfants, les deux parents, mis à part toute question de garde, ont une responsabilité financière touchant le maintien et la garde de leurs enfants et que cette responsabilité sera proportionnelle à leur moyens respectifs. Autrement dit, le père travaille à l'extérieur de la maison, comme le fait la mère, et tous les deux sont financièrement responsables de la garde et de l'alimentation de ces enfants selon leurs moyens respectifs.

Mais le projet de loi va encore plus loin. Il prescrit que la garde peut être accordée à une ou plusieurs personnes. C'est la question de garde conjointe qui n'est pas présumée. Les groupements d'hommes qui ont comparu devant le Comité ont tous réclamé qu'elle le soit. Les groupements de femmes qui ont témoigné s'y opposent unanimement. Les premiers soutiennent qu'ils sont dans l'obligation de payer et, qui plus est, que le gouvernement à l'intention de les forcer à payer par toutes sortes d'autres moyens, tandis que les mères, dans bien des cas, leur refusent de voir leurs enfants pour des raisons autres que financières. Ils soutiennent que dans 85 p. 100 des cas, les fem-

## [Text]

should be a presumption of joint custody in order to foster their relationships with their children.

Women's groups argue that the presumption of joint custody, when parents do not necessarily agree between themselves about joint custody, is just prolonging the dispute that, very often, might have been the subject of the divorce in the first place. Women's groups say that the issue of mandatory joint custody is not something with which they can live. Joint custody is a joint decision-making process, thus spouses are back into the battle about, for instance, how long the kid's hair should be, which school he should attend, what language he is to be educated in, what friends he is going to see. They contend that a joint decision-making process for children is impossible when parents are not in agreement with it. Therefore the bill provides for the court to make an order of joint custody.

The bill also implies, if I might say so, that a reference to mediation will result in much more agreement between parents as to what should be done for their children and may establish a joint decision-making process between the two of them. In other words, mediation will result in more agreements on joint custody. Therefore, the bill allows the court to make a joint custody order, but it does not make the presumption that it is necessarily in the best interests of the child.

The bill proposes that in any kind of arrangement that the court may decide to make about children—and let us assume for the sake of argument that in many cases those arrangements will not be by way of a joint custody order—the children should have as much contact as possible with each of their parents in the circumstances. That is the principle of the maximum contact, if you like. In other words, there is an indication in the bill that, in fact, access is not just visiting access. In other words, the father may get the children from three o'clock to four. It is an encouragement for the courts, and therefore for the parents, to mediate along those lines, because under the bill the courts can go further than that and say: "These are the visitation rights; but how do you intend to apply them? What else can we do here to foster the parent-child relationship between the custodial parent and the child and the non-custodial parent and the child in a non-joint custody arrangement?" That is what the bill proposes.

The bill also proposes that the procedural roles that define the game be left to the competent provincial authority. For example, under the present act, you file a petition for divorce. En français, on l'appelle "une requête en divorce." Under the law of Quebec, le code civil, une requête is in fact a motion in a bigger action. Therefore, people from Quebec will say, "Why can't we call it a divorce action? Why must it be a divorce petition when we have, in our system in Quebec, the word "petition" which that means something else?" The bill is saying, in effect, "We are talking of application here. You competent authorities in the provinces can call it whatever you want, so long as the substantive law is the same." It may be an action for divorce in Quebec; it could be a petition for divorce

## [Traduction]

mes ont la garde de leurs enfants et qu'il faudrait que la garde conjointe soit présumée afin d'améliorer leurs relations avec leurs enfants.

Les groupements de femmes prétendent que la garde conjointe présumée, alors que les parents ne s'entendent pas nécessairement entre eux sur ce qu'est la garde conjointe, ne fait que prolonger le différend qui très souvent pourrait avoir conduit au divorce en premier lieu. Ces femmes disent qu'elles ne peuvent s'accommoder de de la garde conjointe obligatoire. Celle-ci est un processus conjoint de prise de décisions où les époux continueraient à se chicanner au sujet par exemple, de la longueur des cheveux des enfants, de l'école où ils devraient aller, de la langue qu'ils devraient parler, des amis qu'ils devraient fréquenter. Elles estiment qu'un processus conjoint de prise de décisions pour les enfants est impossible quand les parents ne s'entendent pas. C'est pourquoi, le projet de loi prévoit que le tribunal doit rendre une ordonnance de garde conjointe.

Le projet de loi laisse entendre, si je puis dire, qu'un renvoi à la médiation permettrait aux parents de s'entendre plus facilement sur ce qui devrait être fait pour leurs enfants et déboucher ainsi sur un processus de prise de décisions par les deux époux. Autrement dit, la médiation ouvrira la voie à un plus grand nombre d'ententes sur la garde conjointe. Le projet de loi autorise donc le tribunal à rendre une ordonnance de garde conjointe sans présumer pour autant qu'elle est avantageuse pour l'enfant.

Le projet de loi propose que dans toute décision que le tribunal peut prendre à l'égard des enfants—et nous supposons ici que dans bien des cas ces décisions ne comporteront pas une ordonnance de garde conjointe—les enfants devraient, dans les circonstances, avoir autant de contacts que possible avec chacun de leurs parents. C'est le principe des contacts maximums, si vous voulez. Autrement dit, le projet de loi laisse entendre qu'effectivement que l'accès ne se limite pas simplement aux visites. Autrement dit, le père peut garder ses enfants entre 3 heures et 4 heures. C'est une incitation pour les tribunaux et, par conséquent pour les parents, à transiger dans ces conditions, parce qu'aux termes du projet de loi les tribunaux peuvent aller beaucoup plus loin et dire: «Voilà quels sont les droits de visite; mais comment entendez-vous les appliquer? Que pouvons-nous faire d'autre pour améliorer la relation parent-enfant entre le parent qui a la garde de l'enfant et l'enfant et le parent qui n'en a pas la garde et l'enfant qui vit sans entente de garde conjointe?» C'est ce que le projet de loi propose.

Il propose également que les procédures régissant la question soient laissées aux autorités provinciales compétentes. Par exemple, aux termes de la loi actuelle, on dépose une requête en divorce. Selon la loi du Québec, le Code civil, une requête en divorce est en fait une motion présentée dans une affaire plus importante. Les Québécois diront donc: «Pourquoi ne pouvons-nous pas l'appeler une instance en divorce?» Pourquoi devons-nous utiliser le terme «*divorce petition*» quand nous avons, au Québec, le terme «*pétition*» qui signifie autre chose? Le projet de loi veut dire en fait qu'il s'agit d'une demande en divorce. Les autorités compétentes des provinces peuvent utiliser le terme qui leur semble bon, pourvu que la loi reste fondamentalement la même. Ce peut-être une requête en divorce au



## [Text]

in Newfoundland. In other words, who cares what it is called, so long as the federal jurisdiction that is acted upon and gives the fundamental rights to obtain the divorce is the same across the country. Therefore, the procedural rules and names are left to the provinces. The definition of Court of Appeal is also left to the provincial authorities.

The rules of jurisdiction under the bill are rather different. Under the present act, in order to be able to petition for divorce, you must first be domiciled in Canada and you or your spouse must be resident in the province in which you are petitioning for at least one year and for ten months of that year you must have been present in that province. In other words, you cannot merely claim residence there and be living in another province because of your work. The bill, therefore, wraps it all up and says that one requirement is that you must be resident in Canada for one year. As a matter of fact, in 1968 domicile became, for the first time, a federal creation. Up until that time, domicile was usually considered a question that was under provincial jurisdiction. In 1968, therefore, there was the creation of the Canadian domicile and it has been criticized ever since. To determine what "domicile" in fact means, you must refer back to the provincial rules which, in turn, will indicate that a person was, in fact, domiciled in Canada because he was domiciled in a particular province. The bill is, in a sense, scrapping the whole issue because traditionally it is a provincial concern and sets up the residence requirement at one year. Therefore the bill calls for residence of one year before a person can petition for divorce.

According to the rules of jurisdiction under the present divorce act, only the court that made the order in the first place can vary it. That is, if a divorce is granted in Ottawa here this year, and one of the spouses moves to Newfoundland and the other one moves to British Columbia then no other court in Canada has the power to vary a maintenance order or a custody order attached to that judgment of divorce. This is completely unreasonable, because you are forcing parties to come back to the original court to make any kind of further variation. It could be a variation of support, either up or down, depending on who is asking for it, or a variation of custody.

The act goes in two different directions. For children, a discretion is given to the court to transfer a variation or, for that matter, to transfer the entire divorce, if there is a contested custody dispute, to the province where the children are mostly associated or connected. A person formerly resident in British Columbia, but living in Ottawa, may ask for a custody variation in Ontario. If the judge considers the evidence as to who should have custody of that child would be better gathered in British Columbia, the judge will transfer the variation proceeding to British Columbia. When matters relating to children are contested, the courts will have the discretion to transfer the whole matter to where the children are mostly connected.

## [Traduction]

Québec, ou une *petition for divorce* à Terre-Neuve. Autrement dit, peu importent les termes employés pourvu que l'instance fédérale invoquée en matière de droits fondamentaux en vue d'obtenir le divorce soit la même dans tout le pays. Par conséquent, des règles de procédure et le choix des mots sont laissés à la discrétion des provinces. La définition de cour d'appel est aussi laissée à la discrétion des autorités provinciales.

Les règles de compétence aux termes du projet de loi sont plutôt différentes. En vertu de la loi actuelle et pour présenter une requête en divorce, il faut d'abord être domicilié au Canada et que l'un des deux conjoints réside depuis au moins un an et pendant dix mois au cours de l'année en cause, dans la province où il présente sa demande. Autrement dit, on ne peut pas simplement prétendre résider dans une province et vivre dans une autre pour raison de travail. Le projet de loi, quant à lui répond toute la question en exigeant des intéressés qu'ils résident au Canada depuis un an. En fait, en 1968, la question du domicile a relevé pour la première fois de la compétence fédérale. Jusqu'alors, elle était habituellement considérée comme une question d'ordre purement provincial. En 1968, donc, la notion de domicile canadien a vu le jour et elle a été toujours critiquée depuis. Pour déterminer ce que le mot «domicile» signifie réellement, il faut se reporter aux règles provinciales qui, à leur tour, indiqueront qu'une personne avait effectivement son domicile au Canada parce qu'elle était domiciliée dans une province donnée. Le projet de loi remet le tout en question puisque le domicile était de tout temps une question provinciale et fixe la résidence à un an. Le projet de loi exige donc qu'une personne ait résidé au Canada depuis un an avant de pouvoir demander le divorce.

Conformément aux règles de compétence qui régissent la Loi actuelle sur le divorce, seul le tribunal qui a rendu une première ordonnance peut la modifier. C'est-à-dire, que si un divorce est accordé ici, à Ottawa, cette année-ci, et qu'un des conjoints déménage à Terre-Neuve et que l'autre s'en aille en Colombie-Britannique, aucun autre tribunal canadien n'aura le pouvoir de modifier l'ordonnance alimentaire ou l'ordonnance de garde prévu dans le jugement de divorce. C'est complètement insensé, parce que c'est forcer les parties à retourner devant le tribunal initial s'ils veulent apporter des modifications quelconques. Ça pourrait être une modification du soutien alimentaire, à la hausse ou à la baisse, selon la personne qui le réclame, ou une modification de la garde.

La loi va dans deux directions différentes. Pour les enfants, elle laisse au tribunal la discrétion de transférer une modification ou, en fait, de transférer tout le dossier de divorce, s'il s'agit d'une garde contestée, à la province à laquelle les enfants sont le plus reliés. Une personne qui résidait anciennement en Colombie-Britannique, mais qui vit maintenant à Ottawa, peut demander une modification de garde en Ontario. Si le juge estime qu'il y a de meilleures possibilités en Colombie-Britannique d'établir à qui revient la garde de cet enfant, il transférera alors les procédures de modification dans cette province. Lorsque des questions relatives aux enfants sont contestées, les tribunaux auront la discrétion de transférer tout le dossier à l'endroit auquel les enfants sont le plus reliés.

*[Text]*

In terms of support, it is a different ball game. The bill provides that, for a variation, the applicant can ask that the matter be dealt with where he or she lives or where both spouses agree upon. Presently, only the court which made the order can vary it. Under the new act, it will be where the spouse, who is asking for the variation, resides, or a province by consent.

When spouses reside in different provinces and it is a matter of support, each will be allowed to ask for a variation. As an example, the male spouse, in Newfoundland, may ask that the maintenance be decreased; and the female, in British Columbia, may ask that it be increased. Both parties have a right to apply in their own jurisdictions. Then, if the judge who hears the application thinks the matter has to be resolved by hearing both parties, instead of freezing the jurisdiction in the province where the application was made, he will have the power to make a provisional order, either up or down depending on who is asking, in the province of residence of the applicant. This is a provisional order that cannot be enforced. It is transferred to the province of the respondent for a confirmation hearing and for a referral back, if more evidence is needed. This is copied in the provincial legislation of REMO, Reciprocal Enforcement Maintenance Orders. This is already in place between the provinces. This comes into the Divorce Act under the federal act for support orders and variation of support orders among the provinces. There is no other system which will ensure that both parties are heard.

Women groups are saying that they do not have the money to travel to where the husband decides he wants the hearing to be held. Men groups are saying that, if they have lost their jobs, they will not have the money to go to the other end of the country. A new system had to be devised.

The legal profession finds this rather complicated. The provinces say that it is in their legislation and it works pretty well. Women groups are satisfied with the system because they seem to realize that both parties will have a say in any kind of application, but men groups did not talk about it before the committee.

I will leave the question of enforcement to my colleague.

There are certain provisions in Bill C-48, which are, in fact, related not to Bill C-48 but to the concept of enforcement of orders. Bill C-47 allows for the assignment of maintenance orders to a minister of the crown, for example.

Thank you, Madam Chairman. I will now allow my colleague to talk about Bill C-48.

**The Chairman:** May I just clarify one point which you have just dealt with, Mr. Chrétien? In the example you gave of one party moving to British Columbia and the other to Newfoundland, say the original order was made in Ontario, does Ontario

*[Traduction]*

Pour ce qui est du soutien alimentaire, c'est différent. Le projet de loi prévoit que, dans un cas de modification, le requérant puisse demander que l'affaire soit traitée à l'endroit où il ou elle vit, ou à celui sur lequel s'entendent les deux conjoints. À l'heure actuelle, seul le tribunal qui a étudié l'ordonnance peut la modifier. Aux termes de la nouvelle loi, ce sera à l'endroit où le conjoint, celui qui demande la modification, réside, ou dans une autre province à laquelle il consent.

Lorsque les époux résident dans des provinces différentes et qu'il s'agit d'une question de soutien alimentaire, chacun est autorisé à demander une modification. Par exemple, l'époux qui réside à Terre-Neuve peut demander que l'allocation alimentaire soit diminuée; et l'épouse, en Colombie-Britannique, peut demander qu'elle soit augmentée. Les deux parties ont le droit de présenter une demande dans leur propre juridiction. Alors, si le juge qui entend la demande estime que l'affaire doit être réglée en entendant les deux parties, au lieu de bloquer une juridiction dans la province où la demande a été faite, il aura le pouvoir d'édicter une ordonnance conditionnelle, soit à la hausse ou à la baisse, selon la personne qui demande, dans la province de résidence du requérant. C'est une ordonnance conditionnelle qui ne peut être mise en vigueur. Elle est transférée à la province du requérant pour y subir une audience de confirmation et pour un renvoi, si plus de preuves sont nécessaires. Elle figure dans la législation provinciale sous forme d'ordonnance alimentaire à mise en vigueur réciproque. Ce système existe déjà entre les provinces. Ce système est régi par la Loi fédérale sur le divorce pour les ordonnances alimentaires et les modifications d'ordonnance alimentaires entre les provinces. Il n'y a pas d'autres systèmes qui garantiront aux deux parties d'être entendues.

Les groupes de femmes prétendent ne pas avoir l'argent voulu pour se déplacer à l'endroit où leur mari décide d'être entendu. Les groupes d'hommes prétendent que s'ils ont perdu leur emploi, ils n'auront pas l'argent voulu non plus pour se rendre à l'autre extrémité du pays. Un nouveau système doit être mis en place.

La profession juridique juge cette situation plutôt complexe. Les provinces allèguent que c'est dans leur législation et que tout fonctionne très bien. Les groupes de femmes sont satisfaits du système parce qu'elles semblent se rendre compte que les deux parties auront leur mot à dire dans quelque demande que ce soit, mais les groupes d'hommes n'en ont pas parlé devant le Comité.

Je laisserai la question de la mise en vigueur à mon collègue.

Il y a certaines dispositions du projet de loi C-48, qui sont effectivement liées non pas au projet de loi C-48 mais au concept de mise en vigueur des ordonnances. Le projet de loi C-47 autorise l'affectation des ordonnances d'alimentation à un ministre de la Couronne, par exemple.

Merci, madame le président. Je laisserai maintenant mon collègue vous entretenir du projet de loi C-48.

**Le président:** Permettez-moi de préciser un point dans ce que vous venez de dire, monsieur Chrétien. Dans l'exemple que vous avez donné où une partie déménage en Colombie-Britannique et l'autre à Terre-Neuve, et si nous disons que l'ordonnance initiale a été édictée en Ontario, est-ce que l'Ontario



[Text]

retain any jurisdiction if they want to meet halfway across the country?

**Mr. Chrétien:** Of course.

**The Chairman:** So the original court always retains jurisdiction?

**Mr. Chrétien:** It does not always, but, if the parties agree that the matter should be heard in Ottawa, the second rule applies if the parties agree on which court will deal with the matter.

**The Chairman:** Does this contemplate the taking of commission evidence so that the parties do not have to go physically to the other jurisdiction?

**Mr. Chrétien:** Yes and no. The purpose of the whole system is to prevent people from being obliged to go to the other jurisdiction. He can apply in Newfoundland and she can apply in British Columbia, and the provisional order is to be confirmed. The provisional order from Newfoundland is sent to British Columbia to get the evidence of the other spouse who may disagree with it. In that sense, the system will be geared to taking evidence in another province. At a specific point in time during this proceeding, a court may want to gather evidence from somewhere else, and the rules of evidence of the province apply. There is no change in this. Under the Divorce Act of 1968, the rules of evidence of the province in which the application is made always apply. It is the same situation under this proposed legislation.

**Mr. Glen Rivard, Legal Counsel, Family Law Policy and Amendments Unit, Department of Justice:** In most instances, if the applicant applies for change in maintenance, the evidence will not be given by commission, that is, by a written statement under oath; instead, the applicant, in most cases, will appear in court or the attorney will appear in court and give the evidence in support of, say, increasing support. The order then goes to the other court for confirmation, and that court may hear oral evidence.

**The Chairman:** Would that court have a transcript of the oral evidence which was given at the original hearing?

**Mr. Rivard:** Yes.

**Mr. Chrétien:** Under the present Divorce Act, there is a provision which stipulates that the court cannot grant a divorce without a trial before a court without a jury. That has been construed, until recently, as a trial. We all have our own ideas about what a trial is, but, in fact, we do not know because that question has never been tried. Does a trial mean that the parties have to be physically present in court? In some jurisdictions, it has been decided that it does not mean that. We will never know the answer, in a sense, if it is not tested before the Supreme Court under the present act—because this new bill, if adopted, allows the provinces, who control the procedural rules, to gather written evidence, in order for a court to render a divorce. That is not an administrative divorce. In an administrative divorce, it is paper rendered by an officer of the court somewhere. The bill says that written evidence can be gathered without what some people call a proper trial with both parties in front of a judge; but only a judge of a court of superior

[Traduction]

peut toujours régler ce dilemme si les deux parties consentent à faire la moitié du chemin?

**M. Chrétien:** Bien sûr.

**Le président:** Par conséquent le tribunal initial conserve toujours la compétence.

**M. Chrétien:** Ce n'est pas toujours le cas, mais si les parties s'entendent pour que l'affaire soit entendue à Ottawa, la seconde règle s'applique si les parties s'entendent sur la cour qui traitera de l'affaire.

**Le président:** La loi permet-elle de témoigner par commission rogatoire de façon que les parties n'aient pas à se présenter durant l'autre instance compétente?

**M. Chrétien:** Oui et non. On veut éviter que les parties soient obligées de se déplacer. Le mari peut déposer sa requête à Terre-Neuve et sa femme peut le faire en Colombie-Britannique. L'ordonnance conditionnelle rendue à Terre-Neuve est envoyée en Colombie-Britannique afin d'obtenir la déposition de l'autre conjoint, qui peut être en désaccord avec cette ordonnance. En ce sens, le système permet la déposition par commission rogatoire. À un certain moment pendant la procédure, un tribunal peut vouloir recueillir une déposition d'une autre instance. Le cas échéant, les règles de la province en cause sont applicables. Il n'y a pas de changement à ce niveau, puisque la Loi sur le divorce de 1968 renferme une disposition à cet effet. La situation demeure la même en vertu du projet de loi actuel.

**M. Glen Rivard, avocat-conseil, Politique et modification en matière de droit de la famille, ministère de la Justice:** Dans la plupart des cas, si le requérant demande une modification de l'ordonnance alimentaire, la déposition n'est pas faite par commission rogatoire, c'est-à-dire qu'elle ne prend pas la forme d'une déclaration écrite faite sous serment; le requérant, ou son avocat, comparait plutôt devant le tribunal pour expliquer les raisons qui justifient sa demande. L'ordonnance est ensuite communiquée à l'autre tribunal qui en confirme la teneur après avoir lui-même entendu ou non une déposition verbale.

**Le président:** Ce tribunal a-t-il en main un compte rendu de la déposition verbale faite au cours de l'audience initiale?

**M. Rivard:** Oui.

**M. Chrétien:** Une disposition de la loi actuelle prévoit qu'aucun tribunal ne peut accorder le divorce sans qu'un procès n'ait lieu sans jury. Jusqu'à tout récemment, la façon habituelle de procéder a toujours été considérée comme un procès. Nous avons tous notre propre conception d'un procès, mais en fait, personne ne sait vraiment ce qu'est un procès parce que cette question n'a jamais été tranchée. Un procès exige-t-il que les parties se présentent au tribunal? Dans certaines instances, on a décidé que cela n'était pas nécessaire. En fait, nous ne connaissons jamais la réponse tant que la Cour suprême ne se sera pas prononcée sur l'interprétation de la loi actuelle—car si ce nouveau projet de loi est adopté, les provinces, qui ont compétence en matière de règles de procédure, pourront recueillir des dépositions écrites afin de permettre à un tribunal de rendre une ordonnance de divorce. Malgré les apparences, cela ne constitue pas un divorce administratif, puisque dans un tel cas, le divorce prend la forme d'un document rendu par un magis-

[Text]

jurisdiction, commonly called, or appointed by the Governor in Council is able to make a divorce judgment. So we are talking about a judgment rendered by a judge, but a judgment which under the rules of the province could be made in the absence of the parties.

Obviously, there is also a question of the cost of the administration of justice. Anyone who has been in the divorce courts and seen, say, 50 people lined up on a Monday morning being given between two minutes and three and a half minutes to do whatever the court requires would inevitably consider that as expensive, humiliating and degrading breakdown for many people. So a judge would render a divorce on evidence, possibly written evidence, as allowed by the province.

**Senator Nurgitz:** One matter troubles me. I did not quite understand what you said; nor was I able to obtain the answer from the research material. My question concerns the one year waiting period and when it starts. You spoke about the three-year period under the 1968 act, where, if the parties separated, then three years and one day later either spouse could apply.

**Mr. Chrétien:** Yes.

**Senator Nurgitz:** You said that will be changed to one year. But when do you apply?

**Mr. Chrétien:** That is the whole point. The 1968 act has often been criticized, mainly by women. Parties separate in order to get a divorce. We are trying to avoid accusations. This is something that we do not know for sure, but the increasing use of accusations of misconduct may lead to the conclusion that the public, or the divorcing spouses, will say, more and more, "We have rules of evidence. We will use more allegations of misconduct to dispense with the three years".

So this one year could become an attractive alternative for spouses who agree that their marriage has broken down, or for people who just do not want to accuse themselves of marital misconduct before a court in order to obtain a divorce.

The present three year period preceding the petition has been criticized more by women, as giving them a lesser chance to obtain a divorce. In other words, if my wife has a home career and I leave her tonight, I will have my pay cheque next week; but if she leaves, what does she live on? She comes under provincial legislation, which deals with maintenance during marriage, and she says, "I am married to this guy but he does not support me. Make a maintenance award for me because I am separated from this guy".

[Traduction]

trat d'un tribunal quelconque. Le projet de loi prévoit que des dépositions écrites peuvent être recueillies sans que n'ait lieu, comme on l'appelle parfois, un procès en bonne et due forme au cours duquel les deux parties se présentent devant le juge; toutefois, seul un juge appartenant à un tribunal supérieur, comme on le dit communément, ou nommé par le gouverneur en conseil peut rendre un jugement de divorce. Nous parlons donc d'un jugement rendu par un juge mais en vertu des règles en vigueur dans la province, il peut être rendu en l'absence des parties concernées.

Il y a bien sûr aussi la question du coût de l'administration de la justice. Quiconque a déjà vu les files d'attente aux portes des salles où siègent les tribunaux habilités à entendre les causes de divorce et a déjà pu se rendre compte par lui-même du peu de temps consacré à chaque cause, conviendra facilement que cette procédure est coûteuse, humiliante et avilissante pour beaucoup de gens. En vertu du projet de loi actuel, un juge pourra donc dorénavant rendre un jugement de divorce sur la foi d'une déposition, écrite, sous réserve des règles en vigueur dans la province.

**Le sénateur Nurgitz:** Il y a un point qui m'inquiète un peu. Je ne suis pas sûr de comprendre ce que vous dites et je n'ai pas pu obtenir non plus de réponse dans les documents que j'ai consultés. Ma question porte sur la période d'attente d'un an et sur le moment où cette période commence. Vous avez parlé de la période de trois ans, prévue dans la loi de 1968, en vertu de laquelle deux conjoints doivent vivre séparés pendant au moins trois ans et un jour avant que l'un ou l'autre ne puisse présenter une requête en divorce.

**M. Chrétien:** C'est exact.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous dites que cette période sera réduite à un an. Mais à partir de quel moment commencera-t-elle?

**M. Chrétien:** C'est là le point clé. La loi de 1968 a souvent été critiquée, en particulier par les femmes. Les parties se séparent pour obtenir un divorce. Le changement proposé vise à éviter les accusations. Nous n'en sommes pas certains, mais nous croyons que ce phénomène risque de donner au public l'impression qu'il est plus rapide d'obtenir un divorce lorsque l'on porte des accusations de mauvaise conduite.

Cette période d'attente réduite offre donc une possibilité intéressante aux conjoints qui conviennent mutuellement de l'échec de leur mariage, ou aux personnes qui se refusent à s'accuser mutuellement d'adultère devant un tribunal pour obtenir un divorce.

La période actuelle de trois ans qui précède la requête en divorce a été davantage critiquée par les femmes parce qu'elle réduit leur chance d'obtenir un divorce. Par exemple si je quitte mon épouse ce soir, je recevrai quand même mon chèque de paie la semaine prochaine, tandis que si elle me quitte, elle n'aura aucune ressource, étant donné qu'elle ne travaille pas à l'extérieur. En vertu des lois provinciales qui régissent l'aide alimentaire pendant le mariage, elle devra s'adresser aux autorités provinciales pour obtenir une pension alimentaire en invoquant sa séparation d'avec moi.



*[Text]*

The bill assumes that, if one of the parties decides that the best solution to the problem is a divorce, the Divorce Act should offer some protection to both spouses equally. So the act requires that people be separated already when they apply for a divorce, but it could be the first day of the separation. However, there shall not be a judgment of the divorce until a full year of separation has occurred. Let us say that my marriage has broken down. I say to the court "I will prove it to you, and when I have proven it to your satisfaction, give me a divorce".

That contemplates the ultimate situation of people separating and asking for a divorce on the first day. But it contemplates also people having been separated for six months, coming to the conclusion that they want a divorce, applying to the court, and saying, "In six months from now we will be entitled to have a divorce".

It also means that the people can come to the court and say, "We have already been separated for a year and a day; therefore, give us our divorce now".

**Senator Nurgitz:** If you have been separated for a year, that's easy. But what we are saying is that one of the spouses may decide, "That's it, today, October 2". On October 3 he petitions the Superior Court in Ottawa for a divorce and alleges that the separation date is October 2.

**Mr. Chrétien:** He states, alleges, that the marriage has broken down.

**Senator Nurgitz:** He states the date as October 2. Then all of the other relief falls into place. The wife can apply for maintenance, custody can be settled under the various provincial acts—

**Mr. Chrétien:** Under the Divorce Act.

**Senator Nurgitz:** Okay. But you cannot get the divorce until next October 2; is that correct?

**Mr. Chrétien:** That's right.

**The Chairman:** It is not final until that date.

**Mr. Chrétien:** There is not even a judgment. The court docket is frozen there. The judge has no jurisdiction to grant the divorce until—

**Senator Nurgitz:** But he has all of the other jurisdictions.

**Mr. Chrétien:** Yes.

**The Chairman:** He has heard all of the preliminary material.

**Mr. Chrétien:** One of the parties has decided that the solution to the marriage breakdown is a divorce, and the argument is that, if one of the parties ultimately wants to get a divorce, the Divorce Act should offer protection to both parties during the proceedings.

**Senator Nurgitz:** The purpose for this is cost saving.

*[Traduction]*

Le projet de loi part de l'hypothèse que si l'une des parties décide que la meilleure solution au problème est le divorce, la Loi sur le divorce doit offrir la même protection aux deux conjoints. Il prévoit donc que les intéressés doivent déjà être séparés au moment où ils présentent leur requête, mais ils peuvent l'être depuis seulement un jour. Il est cependant impossible d'obtenir un jugement de divorce sans qu'une année entière de séparation se soit écoulée. Par exemple, advenant l'échec de mon mariage, je peux dire au tribunal: «Je vais vous donner les preuves dont vous avez besoin et ensuite vous m'accorderez mon divorce».

Cette disposition vise le cas extrême de personnes qui se séparent et présentent une requête en divorce dès le premier jour de leur séparation. Mais elle englobe aussi le cas des personnes qui, après avoir vécu séparément pendant six mois, en arrivent à la conclusion qu'ils veulent un divorce et présentent une requête en ce sens au tribunal en se disant: «Dans six mois, nous pourrions obtenir un jugement de divorce».

Cette disposition s'applique aussi aux personnes qui vivent déjà séparées depuis plus d'un an et qui se présentent finalement au tribunal pour obtenir le divorce.

**Le sénateur Nurgitz:** Il n'y a pas de problème si le couple est séparé depuis un an. Mais qu'arrive-t-il si l'un des conjoints décide qu'aujourd'hui, le 2 octobre, il veut mettre un terme à son mariage et que le lendemain, il présente sa requête en divorce à la Cour supérieure d'Ottawa en alléguant que sa séparation remonte à la veille.

**M. Chrétien:** Il déclare ou allègue que son union a échoué.

**Le sénateur Nurgitz:** Il n'a qu'à dire qu'il s'est séparé le 2 octobre pour que s'amorce la procédure relative aux mesures accessoires. Par exemple, l'épouse peut demander qu'une ordonnance alimentaire ou de garde soit rendue en vertu des différentes lois provinciales—

**M. Chrétien:** En vertu de la Loi concernant le divorce.

**Le sénateur Nurgitz:** D'accord, mais ce couple ne pourra obtenir le divorce avant le 2 octobre de l'année suivante, n'est-ce pas?

**M. Chrétien:** C'est exact.

**Le président:** Aucun jugement n'est final avant cette date.

**M. Chrétien:** Il n'y a même pas de jugement. La cause ne peut même pas être inscrite au rôle et le juge ne peut accorder de divorce jusqu'à ce que—

**Le sénateur Nurgitz:** Mais il peut entendre toutes les autres requêtes des intéressés.

**M. Chrétien:** C'est exact.

**Le président:** Il a entendu toutes les requêtes préliminaires.

**M. Chrétien:** L'une des parties a décidé que le divorce était la solution à l'échec du mariage. Or, l'argument soutenu est que, si l'une des parties en arrive finalement à la conclusion qu'elle veut un divorce, la Loi sur le divorce doit offrir la même protection aux deux parties pendant la procédure.

**Le sénateur Nurgitz:** L'objectif visé est de réduire les frais encourus.

[Text]

**Mr. Chrétien:** No. The purpose of it is to allow spouses who are seeking a divorce to get the protection of the Divorce Act for corollary relief. Let us say that the husband takes off. His wife is not forced to go under provincial legislation for maintenance. She can go under provincial legislation still, but this will allow her to obtain a custody or maintenance order under the Divorce Act.

**Senator Nurgitz:** But the benefit of all of that is cost.

**Mr. Chrétien:** To the parties—certainly.

**Senator Robertson:** If the husband decides to disappear, and the wife is left without any maintenance, will that not make it easier to get that settlement before he gets lost totally—which happens all the time. Social welfare has to pick up the pieces.

**Mr. Chrétien:** If you are talking about a spouse who takes off, and no one takes any kind of proceedings, of course the Divorce Act does not deal with that. Are you talking about people disappearing?

**Senator Robertson:** There seems to be a question of maintenance.

**Mr. Chrétien:** I am trying to understand your question. Are you saying a spouse can disappear and not provide maintenance? Any spouse can do that under any legislation, whether it be provincial or federal.

**Senator Nurgitz:** It does not help.

**Mr. Rivard:** If you cannot find the spouse, it does not matter what the law says.

**Mr. Chrétien:** Where it does help is when a spouse separates and applies for divorce. The umbrella of protection under the Divorce Act is there and either spouse can ask for whatever relief available to them. When a spouse asks for a divorce in 1985, we know that that spouse will get the divorce. I think only 0.2 per cent of divorce petitions have been refused since 1968. The act recognizes this sociological fact. However, under the protection of the Divorce Act, a spouse can apply immediately for support. Without that provision, a spouse can only obtain an order under provincial legislation, and three years down the road the matter ends up in divorce court and it starts all over again.

**Senator Nurgitz:** So it is a cost-saving measure for the parties involved?

**Mr. Chrétien:** Yes.

**The Chairman:** And time-saving as well.

**Mr. Chrétien:** Yes. It is a cost-saver for the parties and a time-saver for the courts because now it is one case instead of two cases.

**Senator Cools:** Under the old legislation one could not petition until the day after three years had elapsed. During that

[Traduction]

**M. Chrétien:** Non, l'objectif visé est de permettre aux conjoints qui présentent une requête en divorce d'obtenir la protection de Loi sur le divorce. Disons par exemple qu'un conjoint décide de quitter le foyer. Sa conjointe ne sera pas forcée de s'adresser aux autorités provinciales pour obtenir l'aide dont elle a besoin. Elle pourra toujours le faire mais, grâce à la nouvelle loi fédérale, elle pourra obtenir une ordonnance alimentaire ou de garde.

**Le sénateur Nurgitz:** Mais l'avantage de tout cela réside dans la réduction des frais encourus.

**M. Chrétien:** Pour les parties—certainement.

**Le sénateur Robertson:** Si le conjoint décide de disparaître et que sa conjointe est laissée sans soutien, ne serait-il pas plus facile d'obtenir un règlement avant que l'on ne perde totalement la trace du conjoint—ce qui arrive habituellement et oblige l'État à ramasser les pots cassés.

**M. Chrétien:** Si vous parlez d'un conjoint qui disparaît sans qu'aucune procédure ne soit engagée, je vous dirai bien sûr que la Loi sur le divorce ne s'applique pas. Faites-vous référence au cas de personnes qui disparaissent?

**Le sénateur Robertson:** Il me semble y avoir ici une question d'aide alimentaire.

**M. Chrétien:** J'essaie de comprendre votre question. Voulez-vous dire qu'un conjoint peut disparaître et ne pas fournir d'aide alimentaire? Tout conjoint peut faire cela en vertu de n'importe quelle loi, que celle-ci soit provinciale ou fédérale.

**Le sénateur Nurgitz:** Nous ne sommes pas plus avancés.

**M. Rivard:** Si vous ne réussissez pas à retrouver le conjoint, peu importe ce que dit la loi.

**M. Chrétien:** Là où le projet de loi peut être d'une quelconque utilité, c'est lorsqu'un conjoint se sépare et présente une requête en divorce. La Loi concernant le divorce offre la protection nécessaire et permet à l'un ou l'autre conjoint d'entamer la procédure relative aux mesures accessoires prévues. Aujourd'hui, lorsqu'un conjoint présente une requête en divorce, il sait qu'il obtiendra satisfaction. Depuis 1968, seulement 0,2 p. 100 des requêtes en divorce ont été rejetées. La loi reconnaît cette réalité sociale. Toutefois, en vertu de la protection offerte par la Loi concernant le divorce, un conjoint peut présenter sans délai une demande d'aide alimentaire. Sans cette disposition, il devrait s'adresser aux autorités provinciales pour obtenir une ordonnance en attendant de pouvoir finalement être entendu par le tribunal compétent et de devoir recommencer de nouveau toutes les formalités.

**Le sénateur Nurgitz:** C'est donc une mesure qui réduit les frais encourus par les parties intéressées?

**M. Chrétien:** Oui.

**Le président:** Et qui permet en même temps d'économiser du temps.

**M. Chrétien:** En effet, puisque les tribunaux peuvent entendre ainsi deux causes en une.

**Le sénateur Cools:** En vertu de l'ancienne loi, aucune requête en divorce ne pouvait être présentée avant que la



[Text]

period of time, one had to rely on provincial legislation. In Ontario it is the Family Law Reform Act. If the proposed legislation is saying that you can take your petition immediately upon leaving and ask for maintenance and if we are speeding up the time of processing and minimizing costs, what is the advantage of having adultery and mental or physical cruelty as grounds for divorce? If the process can go into motion immediately, there is nothing faster.

**Senator Nurgitz:** Yes, there is. With the adultery you get divorce the next week and with the other you have to wait for a year.

**Senator Cools:** Not with a contest and adultery combined.

**Mr. Chrétien:** You are both right. Senator Cools is talking about the immediate availability of corollary relief, and Senator Nurgitz is talking about the immediate availability of the divorce judgment. Under a no-fault system, as was proposed by the previous government, immediate relief in terms of maintenance and custody was possible with this kind of feature, but not immediate relief by divorce judgment. For moral reasons a good segment of our population asks that divorce be available immediately based on evidence of adultery or cruelty. So there is an expedient reason to keep adultery and cruelty as reasons for divorce, if not for the availability of corollary relief, certainly for the availability of a divorce judgment. Does that answer your question?

**Senator Cools:** Yes. It is my understanding that the previous government had chosen the period of one year based on research and information which indicated that the mean period for divorcing couples was one year. What is the cheapest divorce, a pure no-fault or a contested divorce with proof of adultery or mental cruelty? Which is cheaper emotionally? I am not convinced by the reasons you or any others have given that adultery should be part of the law. It seems to me that the business of fault and culpability slows down the process.

**Mr. Chrétien:** In terms of grounds for divorce, the cheapest is divorce on demand.

**Senator Cools:** When both spouses agree?

**Mr. Chrétien:** Even if one spouse wants a divorce. However, I do not know whether society's concerns would be preserved in such a proposition. I cannot answer your question as to what is cheapest in the courts in terms of fault and no-fault divorce. I can say that there is nothing to prove that one will take less time than the other. Proving adultery or cruelty in court today very often takes between two and three minutes. With regard to emotional cost, there is the negative emotional cost of leav-

[Traduction]

période d'attente de trois ans ne se soit écoulée. Dans l'inter-  
valle, les conjoints devaient s'adresser aux autorités provincia-  
les. En Ontario, ces questions sont régies par la Family Law  
Reform Act. Si, en vertu de ce projet de loi, vous pouvez pré-  
senter votre requête immédiatement après votre séparation et  
demander une aide alimentaire, et si nous accélérons le dérou-  
lement des formalités et réduisons les frais encourus, quel  
avantage y a-t-il à invoquer l'adultère ou la cruauté mentale ou  
physique pour justifier la requête en divorce? Cela n'est pas  
nécessaire, si la procédure peut être entamée sans délai.

**Le sénateur Nurgitz:** Il y a certainement un avantage  
puisque en invoquant l'adultère, vous pouvez obtenir un divorce  
en une semaine, tandis que dans tout autre cas, vous devez  
attendre un an.

**Le sénateur Cools:** Pas s'il y a contestation et adultère en  
même temps.

**M. Chrétien:** Vous avez tous les deux raisons. Le sénateur  
Cools parle de la possibilité d'entamer immédiatement la pro-  
cédure relative aux mesures accessoires, tandis que le sénateur  
Nurgitz fait référence à la possibilité d'obtenir immédiatement  
le jugement de divorce. Le système sans notion de tort proposé  
par le gouvernement précédent rend possible l'obtention immé-  
diate d'une ordonnance alimentaire et de garde, mais ne per-  
met pas l'obtention immédiate d'un jugement de divorce. Pour  
des raisons morales, une grande proportion de la population  
préconise l'obtention immédiate du jugement de divorce dans  
les cas d'adultère ou de cruauté. Il existe donc d'excellentes  
raisons de conserver les accusations d'adultère et de cruauté  
comme motifs de divorce, car si elles ne changent rien aux  
mesures accessoires, elles accélèrent certainement la procédure  
devant mener à l'obtention du jugement de divorce. Est-ce que  
cela répond à votre question?

**Le sénateur Cools:** Oui. Je crois comprendre que le gouver-  
nement précédent avait fixé la période d'attente à un an, en  
fonction des recherches et des renseignements recueillis selon  
lesquels cette période correspond à la durée moyenne de sépa-  
ration des couples qui présentent une requête en divorce. Un  
divorce sans notion de tort coûte-t-il moins cher qu'un divorce  
contesté avec preuves d'adultère ou de cruauté mentale? Lequel  
des deux est le moins éprouvant émotionnellement? Les rai-  
sons que vous et d'autres invoquez en faveur du maintien du  
motif d'adultère dans la loi ne me convainquent pas. Il me  
semble que la notion de tort et de culpabilité ralentit la procé-  
dure.

**M. Chrétien:** Le divorce le moins cher est celui qui est  
accordé sur demande.

**Le sénateur Cools:** Lorsque les deux conjoints sont consen-  
tants?

**M. Chrétien:** Même si seulement l'un des deux désire obte-  
nir le divorce. Je ne puis toutefois vous dire si un divorce sans  
notion de tort coûte moins cher à la société qu'un divorce avec  
notion de tort. Tout ce que je peux dire, c'est qu'il n'est pas  
prouvé que l'un exige moins de temps que l'autre. Aujourd'hui,  
il ne faut souvent que deux ou trois minutes pour présenter une  
preuve d'adultère ou de cruauté devant les tribunaux. Tant  
qu'à la dimension humaine, il faut voir ce qu'il en coûte émoti-

*[Text]*

ing the marriage and there is the negative emotional cost of not being able to leave when you have been the victim of cruelty or adultery by your spouse.

**The Chairman:** Let us now proceed with the other portion of our testimony.

**Mr. Rivard:** You will be happy to know that Bill C-48, the Family Orders Enforcement Assistance Act, is less complex than the Divorce and Corollary Relief Act. The bill is part of the divorce initiative because it responds to a concern that arises out of that initiative. That concern is that there are problems surrounding the enforcing of corollary relief orders, particularly orders issued for support. The orders are issued by the courts and then spouses run into difficulty collecting the money, which, after all, is the bottom line. We have estimates that the default rate in the country is between 50 and 75 per cent of support payments. When one combines that with the traditionally modest amount of support awarded by the courts, one can see that this could result in severe difficulties for the creditor spouse, the spouse who is to receive the support payments. As well, there are problems with enforcing custody orders. Essentially, children are taken improperly from the custodial parent and, to a lesser extent, there seems to be a problem with the enforcement of access rights where the custodial parent will in some cases deny to the access parent that access he or she is entitled to under the court order.

Having said that, we might ask ourselves the first question, which is: Why is this act a separate statute or separate bill from the Divorce and Corollary Relief Act? The reason for that is that the problem relating to the enforcement of corollary orders extends not only to the enforcement of such orders that are issued under the federal divorce legislation but also to support, custody and access orders that are issued under provincial family law. As we have heard, all provinces have provincial family law statutes to govern these issues prior to the point of divorce by the couple. Therefore, the scope of this act was intended to assist in the enforcement of corollary orders under both federal legislation and provincial legislation, and it was felt appropriate that it should be in its own statute, rather than as a part of the Divorce and Corollary Relief Act.

The bill itself is divided primarily into two parts which operate entirely independently of each other. Indeed, if you had wanted, you probably could have had two separate statutes, but, because they are both in pursuit of the same objective, we put them into the same statute. However, it is an important point to note that, in effect, the bill is providing two remedies and they really do not interact with each other in terms of the legal requirements to invoke the remedies.

Part I provides for the release of information from designated federal information banks to trace a missing person where that is necessary to enforce a support payment order, a custody order or an access order. In developing this remedy, we have been conscious of the concern to preserve the right to privacy of individuals and not to allow the remedy to lead to an abuse of the federal information banks. There are, therefore, a number of provisions in the act which limit the remedy without

*[Traduction]*

vement pour mettre un terme à un mariage et ce qu'il en coûte émotionnellement pour quitter un conjoint lorsque vous êtes victime de cruauté ou d'adultère de sa part.

**Le président:** Passons maintenant à l'autre partie de votre témoignage.

**M. Rivard:** Vous serez heureux d'apprendre que le projet de loi C-48, en l'occurrence la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales, est moins complexe que la Loi concernant le divorce et les mesures accessoires. Les dispositions de ce projet de loi recourent en partie celles du projet de loi C-47 et lui font en quelque sorte suite. Elles portent notamment sur les problèmes entourant l'application des ordonnances de mesures accessoires, en particulier les ordonnances alimentaires. Les ordonnances sont rendues par les tribunaux et les conjoints ont ensuite de la difficulté à percevoir l'argent qui finalement leur est dû. Au pays, on estime que le pourcentage des ordonnances alimentaires non exécutées atteint entre 50 et 75 p. 100. Si l'on ajoute cela au modeste montant qui est habituellement accordé par les tribunaux, il est facile d'imaginer les énormes difficultés financières auxquelles doit faire face le conjoint qui s'est normalement vu reconnaître le droit à une pension alimentaire. L'exécution des ordonnances de garde présente aussi des problèmes. Essentiellement, les enfants sont indûment retirés de la garde du parent auquel ils ont été confiés et, dans une moindre mesure, il semble que le parent qui a obtenu la garde refuse parfois de reconnaître le droit de visite qui a été accordé à l'autre parent par le tribunal.

Cela étant dit, il convient de se demander pourquoi cette loi est distincte de la Loi concernant le divorce et les mesures accessoires. Cette situation s'explique par le fait que l'exécution des ordonnances de mesures auxiliaires s'applique non seulement aux ordonnances rendues en vertu de la loi fédérale mais aux ordonnances alimentaires, de garde et de visite rendues en vertu des lois provinciales sur la famille. Comme nous l'avons déjà dit, il existe dans chaque province des lois particulières qui régissent ces questions jusqu'au moment du divorce effectif du couple. La loi visait donc à faciliter l'exécution d'ordonnances accessoires prises en vertu de lois fédérales et provinciales et l'on a cru bon d'établir une mesure distincte à cette fin plutôt que de l'insérer dans la Loi sur le divorce et les mesures accessoires.

Le projet de loi lui-même est divisé en deux parties totalement indépendantes l'une de l'autre. Nous aurions tout aussi bien pu en faire l'objet de deux mesures distinctes, mais comme elles visent le même objectif, nous les avons incluses dans le même projet de loi. Il est toutefois important de signaler que celui-ci prévoit deux recours distincts l'un de l'autre pour deux cas juridiques différents.

La partie I porte sur la communication de renseignements de fichiers fédéraux susceptibles de permettre de retrouver un conjoint défilant lorsqu'il faut exécuter une ordonnance alimentaire, de garde ou de droit d'accès. En établissant cette mesure, nous nous sommes efforcés de préserver le droit à la vie privée des citoyens et de faire en sorte que l'on n'abuse pas des fichiers du gouvernement fédéral. Il y a donc un certain nombre de dispositions dans la loi qui restreignent cette



*[Text]*

rendering it ineffective. The first is that the information banks that can be searched are only those of the Canada Employment and Immigration Commission, and Health and Welfare. The particular information banks from those departments are to be designated in the regulations primarily because, over time, the scope of an information bank or even its name may change and therefore we do not want to have to return to Parliament every time there is an administrative change to the nature of the information bank.

However, there is quite clearly a statutory limitation in the bill as to the information banks of which departments we would have access to. The act is very limited in that the remedy is available only to enforce support, custody and access orders, or to assist in the enforcement of an information that is laid under section 25.1 or 25.2 of the Criminal Code. These are sections which make it a criminal offence for a parent to criminally abduct his or her child pursuant to a custody order or a custody arrangement where there is no actual court order.

When an individual or any agency wishes to invoke a remedy under the act, the first step under the act is to proceed to court and obtain a court authorization to apply to the federal government. In the process of proceeding to court, the individuals will make an ex-parte motion, along with which they must supply certain background documentation, such as the order that is allegedly breached and an affidavit which sets out particulars relating to the breach and what efforts they have made to enforce the order otherwise. If it is satisfied with the documentation before it, the court will then issue an authorization. We, then, receive the application on that basis.

There is a further limitation in the act and that is that prior to the application to the court, the individual or the agency applying must have searched the designated information banks of the province of the court issuing the authorization. The rationale for this is that in most instances couples do not move from the province in which they obtained their divorce, and therefore there is a very high likelihood that they will be traced within the provincial information banks. Secondly, the provinces have the primary constitutional responsibility for the administration of justice, and, therefore, the enforcement of these orders; thus, it is felt that they should be making available the same remedy as, or one similar to, that which would be made available under this act.

Having obtained the application, we would then conduct an administrative search of the designated information banks for the information which the bill states can be released, and that information is limited to information which can actually be used to trace a missing person. That limitation is provided in the bill as the address of the missing person, or the name and address of his or her employer. Therefore, there is a further limitation there so that not just any information is released on a willy-nilly basis.

After we have conducted the search and if we find the information, we then release it. There is a limitation, however, as to whom we can release it. I should say that there is also a limitation as to who can apply for the release of information. In terms of who can apply to the court, any individual or any

*[Traduction]*

mesure sans toutefois la rendre inefficace. La première est que seuls les fichiers de la Commission de l'Emploi et de l'Immigration du Canada et de Santé et Bien-être social Canada peuvent être consultés. Les fichiers de ces ministères seront désignés dans les règlements de sorte que, si l'importance d'un fichier ou même son nom change avec le temps nous n'ayons pas à faire approuver par le Parlement tout changement administratif à la nature des fichiers.

Toutefois, le projet de loi précise assez clairement à quels fichiers ministériels nous aurions accès. La portée de la loi est très limitée et l'on ne peut recourir à ce moyen que pour faire exécuter des ordonnances alimentaires, de garde et de droit d'accès ou une mesure prise en vertu des paragraphes 25.1 ou 25.2 du Code criminel. Il s'agit des paragraphes stipulant que commet un délit criminel tout parent qui enlève son enfant à la suite d'une ordonnance de garde ou d'une entente de garde, alors qu'aucune ordonnance n'a été émise par le tribunal.

Lorsqu'une personne ou un organisme veut se prévaloir d'un des moyens prévus par la loi, il doit d'abord présenter une requête au tribunal afin d'obtenir l'autorisation de demander la communication de renseignements du gouvernement fédéral. L'intéressé présentera d'abord une requête ex-parte accompagnée de certaines informations, entre autres sur l'ordonnance qui aurait été violée, et d'un affidavit exposant les détails de la violation de l'ordonnance et les autres mesures qui ont été prises pour tenter de la faire exécuter. Si le tribunal est satisfait des renseignements qui lui sont fournis, il accordera son autorisation et nous recevrons la requête.

La loi impose également la restriction suivante: avant de présenter une requête au tribunal, la personne ou l'organisme doit avoir consulté les fichiers de la province du tribunal donnant l'autorisation. En effet, dans la plupart des cas les couples ne quittent pas la province où ils ont obtenu leur divorce et il y a donc de fortes chances qu'ils soient inscrits aux fichiers provinciaux. De plus, l'administration de la justice relève en premier lieu des provinces et, par conséquent, l'exécution de ces ordonnances. Il faudrait donc mettre à la disposition des citoyens les mêmes moyens qui sont prévus en vertu de cette loi, ou des moyens semblables.

La requête reçue, nous effectuerions une consultation administrative des fichiers désignés afin d'obtenir les renseignements qui selon le projet de loi peuvent être communiqués et qui se limitent à ceux qui peuvent effectivement être utilisés pour retrouver une personne défaillante. Peuvent être recherchés et sont communicables, selon le projet de loi, les renseignements comme l'adresse de la personne en cause, le nom et l'adresse de son employeur. Ces précisions sont apportées de sorte que toute information ne soit pas communiquée bon gré mal gré.

Une fois le fichier consulté, nous communiquons les renseignements trouvés. Nous ne pouvons pas toutefois les communiquer à n'importe qui. De même, n'importe qui ne peut présenter une requête pour la communication de renseignements. Toute personne ou organisme, comme un organisme d'aide

*[Text]*

agency such as a welfare agency or an enforcement service in a province can apply to the court for the release of information. However, under the bill, individuals cannot apply to the federal government once they have obtained the court authorization. Instead, it is the court itself which would apply, or a provincial enforcement service would apply, or a police officer would apply. Those are the only three entities allowed to make application for information to the federal government. In turn, they are the only three entities which can receive information released under the act, and, in their turn, they must receive the information and maintain it on a confidential basis. The precise terms of that confidentiality are to be fleshed out in a federal-provincial agreement which is provided for in the statute.

The scheme, then, is really one where the information is released to provincial authorities that have the authorization to take action to enforce these orders—namely, the courts, provincial enforcement services or police officers, as the case may be. So that there is not a broad general release to the public. That, then, is really the description of how Part I would operate in terms of releasing information.

Before I go on to Part II, I will briefly outline some of the comments that the bill has generated. Most of those comments relate to Part I and have come from provincial attorneys general and their offices rather than from witnesses before the Justice and Legal Affairs Committee of the House of Commons. The attorneys general have expressed those comments primarily in a letter to our minister, which has also gone to the chairman of the House of Commons committee.

Several things have been proposed. The first is that Part I is available to enforce corollary relief court orders. It has been suggested that that part be extended to include custody, access and support provisions of separation agreements. The logic behind that, I might add, is that, increasingly, the provinces are enforcing separation agreements on the same basis as they would a court order, and that is, really, to reduce the incidence and the need for further litigation. It used to be, for example, if you had a separation agreement in some of the provinces and a spouse chose to breach it, you really had no remedy and you, therefore, had to go to court to get a court order in which you would re-litigate all the issues you had presumably settled in agreement, and then you could enforce that court order.

Increasingly, there is a trend in provincial law to settle the matter, through various mechanisms; sometimes the agreement is simply registered in court and treated as a court order and then it can be enforced. That is the basis behind this proposal.

A second proposal is that the requirement to search a provincial information bank prior to applying to court for an authorization to search the federal information bank be dropped entirely or, alternatively, that there be an exception provided where you could show reasonable grounds that the missing person has left the province in question. The argument is, simply, that, if you can show a reasonable belief that the person has left the province, why would you require a search of

*[Traduction]*

sociale ou des autorités provinciales, peut présenter une requête au tribunal pour la communication de renseignements. Toutefois, le projet de loi ne permet pas à une seule personne de présenter une demande au gouvernement fédéral une fois l'autorisation du tribunal obtenue. C'est le tribunal lui-même qui doit présenter cette requête ou une autorité provinciale ou un agent de police. Seules ces trois entités peuvent présenter une demande de communication de renseignements au gouvernement fédéral et, par ailleurs, obtenir les renseignements demandés en vertu de la loi. Elles doivent les tenir confidentiels. Les dispositions précises à l'égard des renseignements confidentiels seront établies dans une entente fédérale-provinciale dont la conclusion est prévue par la loi.

Les renseignements sont ensuite communiqués à des autorités provinciales qui ont l'autorisation de prendre des mesures pour faire exécuter ces ordonnances, soit les tribunaux, des agents de police ou d'autres autorités provinciales. Ces renseignements ne sont donc pas communiqués au grand public. C'est donc ce que stipule la partie I à l'égard de la communication des renseignements.

Avant de passer à la partie II, je vais vous exposer brièvement certains des commentaires qu'a suscités le projet de loi. La plupart de ces commentaires ont trait à la partie I et proviennent des procureurs généraux des provinces plutôt que des témoins qui ont comparu devant le Comité de la justice et des affaires juridiques de la Chambre des communes. Les procureurs généraux ont formulé leurs commentaires dans une lettre adressée à notre ministre et dont un exemplaire a également été envoyé au président du comité de la Chambre des communes.

Plusieurs propositions ont été faites, la première étant que la partie I serve à l'exécution d'ordonnances du tribunal relatives aux mesures accessoires. On a suggéré que cette partie inclue les dispositions de garde, de droit d'accès et alimentaires des ententes de séparation. Cette proposition s'explique du fait, je dois ajouter, que les provinces mettent en vigueur des ententes de séparation sur la même base qu'une ordonnance d'un tribunal afin, essentiellement, de réduire l'incidence et la nécessité de litiges. À une époque en effet, le seul recours que l'on avait dans certaines provinces lorsqu'un époux décidait de violer une entente de séparation était d'aller devant les tribunaux afin d'obtenir une ordonnance qui permettait de remettre en litige toutes les questions réglées dans l'entente et l'ordonnance du tribunal ainsi émise pouvait ensuite être exécutée.

Les provinces prévoient de plus en plus dans leurs lois le règlement de ces questions de diverses façons; l'entente est parfois simplement enregistrée devant le tribunal et considérée comme une ordonnance du tribunal qui peut être mise à exécution. C'est le fondement de cette proposition.

On propose également que l'obligation de consulter un fichier provincial avant de présenter une requête à un tribunal pour obtenir l'autorisation de consulter un fichier fédéral soit complètement supprimée ou qu'il ait une exception dans le cas où la personne défaillante est fort susceptible d'avoir quitté la province en question. Car si l'on croit que la personne a quitté la province, pourquoi alors consulter le fichier de cette pro-



*[Text]*

that province's information bank? You know you are going to turn up nothing, so you are just going through the motions.

The third proposal relates to the requirement of a court authorization for the search of the federal information banks. The attorneys general have requested that there be an exception provided to that for provincial enforcement services. These are services which are set up under provincial law with a mandate and with the legal authorization to monitor support payments and to enforce corollary relief orders. They are operated by provincial officials who, like all public servants, are sworn to operate in accordance with their duties and the statutes, to maintain confidentiality, et cetera. Therefore, why put such a service through the cost, the time and the difficulties of first obtaining a court order and then coming to the federal government? They are suggesting that such a service could apply directly to the federal government, presumably, with all the supporting documentation that another applicant would have to present to the court, that is, the family order in question or the separation agreement and, presumably, an affidavit which would set out the relevant facts such as a breach and what has been done to attempt to trace the person.

Those are the three comments that have been generated with respect to the Part I remedy—the release of information.

**The Chairman:** Mr. Rivard, on that point, I read through the evidence of the representatives of the attorney general from Manitoba as to the way their system operates. Theirs, I gather, is one of the most effective in operation in Canada. How does it mesh with this? Are they satisfied that it is going to mesh with this? Does this offer complications or improvements?

**Mr. Rivard:** We had a problem in drafting the bill in that we had to set it up so that it would mesh with the enforcement regime of any and all of the provinces. Therefore, you go from a situation in Manitoba which has a highly-efficient, well-established, centralized enforcement service in which the province takes on all of the responsibilities to enforce these orders, and you provide a system which they could plug into all the way, to other provinces which, basically, take the view that "It is your court order; you enforce it. You institute the garnish action, the execution or the show cause hearing or whatever. It is entirely up to you."

The bill accommodates all that, but that is, in part, what makes it a bit more complicated than it would otherwise be if there were uniformity across the various jurisdictions.

The bill allows any conceivable entity who, under provincial law, has a right to enforce a corollary order, to apply for the remedy under Part I. It allows an individual to apply to a court. It allows a service agency or body, which could involve a welfare agency, who is paying welfare to a dependent spouse because support payments are not being made, to do this. It is quite common for that welfare agency to have the authority to attempt to recover those payments from the supporting spouse who has failed to make his payments. As well, it encompasses the concept of a provincial enforcement service such as that in Manitoba.

*[Traduction]*

vince? À quoi bon franchir toutes ces étapes lorsqu'on sait qu'elles ne donneront pas de résultats.

La troisième proposition a trait à l'obligation d'obtenir une autorisation d'un tribunal pour la consultation de fichiers fédéraux. Les procureurs généraux ont demandé qu'il y ait une exception pour les autorités provinciales. Ces autorités, établies en vertu des lois de la province, ont le mandat et l'autorisation légales de superviser l'exécution d'ordonnances alimentaires et d'ordonnances relatives à des mesures accessoires. Ces autorités, comme tous les fonctionnaires, font serment de respecter les lois dans l'accomplissement de leurs fonctions, de préserver le caractère confidentiel, etc. Pourquoi alors exiger de ces autorités qu'elles gaspillent de l'argent et du temps pour obtenir une ordonnance d'un tribunal avant de pouvoir s'adresser au gouvernement fédéral? Selon eux, ces autorités devraient pouvoir présenter une demande directement au gouvernement fédéral y joignant probablement tous les renseignements qu'une autre personne aurait à présenter au tribunal, soit l'ordonnance familiale en question ou l'entente de séparation et un affidavit exposant les faits pertinents comme la violation ou les mesures prises pour tenter de retrouver la personne.

Ce sont les trois propositions qui ont été faites à l'égard de la partie I, la communication des renseignements.

**Le président:** J'ai à cet égard, monsieur Rivard, lu les témoignages des représentants du procureur général du Manitoba. Leur système, je crois savoir, est l'un des plus efficaces du Canada. Comment cadre-t-il avec ceci? Ces nouvelles mesures cadrent-elles bien avec les leurs? Ou leurs causent-elles des problèmes?

**M. Rivard:** En rédigeant le projet de loi il nous a fallu tenir compte des régimes d'exécution d'ordonnances de toutes les provinces. Or, nous avons à composer avec une situation comme celle du Manitoba où un service très efficace, bien établi et centralisé assume toutes les responsabilités d'exécution des ordonnances. Il fallait alors un système qui allait concorder avec celui-ci et avec la situation d'autres provinces qui en somme estiment que «C'est votre ordonnance, vous la faites exécuter. Vous procédez à la saisi-arrêt, faites exécuter les ordonnances ou tenez des audiences. Ces tâches vous incombent à vous».

Le projet de loi prévoit tout cela, mais c'est ce qui contribue partiellement à rendre la situation un peu plus compliquée qu'elle ne l'aurait été autrement s'il régnait une certaine uniformité entre les diverses compétences.

Le projet de loi autorise toute entité que ce soit qui, aux termes d'une loi provinciale, a le droit de mettre en vigueur une mesure accessoire, à prévaloir de la mesure prévue dans la partie I. Il autorise quiconque à faire appel à un tribunal y compris un organisme de service ou autre, ce qui pourrait comprendre un organisme de bien-être qui paye des prestations à un conjoint à charge dont la pension alimentaire ne lui est pas versée. Il est très fréquent que l'organisme de bien-être ait le droit de tenter de recouvrer ses paiements de l'époux en défaut. Cette disposition comprend aussi la notion d'un service provincial d'application de la loi comme celui qui existe au Manitoba.

*[Text]*

As the bill stands, all of those entities have to go through all the same hoops. They all have to apply to a court for authorization and provide that court with the same information. Having done so, they can then apply to the federal government.

The attorneys general have suggested that a provincial enforcement service is a special entity. It has been set up with a provincial mandate under provincial law to enforce these orders. Under provincial law, it can usually operate at an administrative level and, therefore, where this bill requires them to go into court, for example, where they wanted access to a provincial information bank, they would not have to do so.

We are overlooking the fact that the people who run these are provincial public servants. Therefore, they are responsible to a minister. They have taken oaths to operate in accordance with their office, the statutes and within the confidentiality requirements. As well, the province is picking up the expense of such a service. Requiring them to go to court is asking the province to go to additional expense. Therefore, for all of these reasons, they should be considered as a different sort of entity and should be able to apply without a court authorization, that is, applying directly by administrative means to the federal government, as I have said, presumably, providing to the federal government all the information they would have supplied to the court.

**The Chairman:** Are you looking at that area to try, perhaps, to accommodate them?

**Mr. Rivard:** We are looking at all of the proposals for amendments at this stage.

**Senator Lewis:** I believe that the Newfoundland procedure for garnishment only attaches to moneys that are due at the time the garnishment is laid. But, looking at this quickly, it seems to imply that it would attach to moneys that might be payable in the future. It talks about periodic payments. I am wondering whether you foresee any problem, or will the regulations be adjusted?

**Mr. Rivard:** I am glad you have raised the question. It pertains to the second remedy under Part II which allows for garnishment. Part II will allow the garnishment of designated federal moneys. At present you cannot garnish any federal moneys with the exception of those covered by the Garnishment Attachment Pension Diversion Act, by virtue of the theory or doctrine of Crown immunity. That is, you cannot enforce a judgment against Her Majesty. These are moneys that are controlled by Her Majesty and therefore you cannot garnish them. The Garnishment Attachment Pension Diversion Act, which has been in effect for several years, in effect removes that immunity with respect to the wages of public servants, members of Parliament, contracts of the government and pensions payable to public servants and the like.

Bill C-48 would remove that immunity with respect to other designated federal moneys—such as income tax refunds,

*[Traduction]*

Selon la teneur actuelle du projet de loi, toutes les entités doivent remplir les mêmes formalités. Elles doivent toutes en demander l'autorisation à un tribunal et lui fournir les mêmes informations. Après coup, elles peuvent présenter une demande au gouvernement fédéral.

Les procureurs généraux ont laissé entendre qu'un service provincial d'application de la loi constitue une entité spéciale. Cet organisme s'est vu confier un mandat provincial aux termes d'une loi provinciale pour faire exécuter ces ordonnances. Aux termes d'une loi provinciale, cette entité peut habituellement opérer au niveau administratif, par conséquent, lorsque ce projet de loi exige d'elle qu'elle aille devant les tribunaux, si elle voulait, par exemple, avoir accès à une banque d'information provinciale, elle ne serait pas tenue de le faire.

Nous oublions que ceux qui administrent un tel service sont des fonctionnaires provinciaux qui relèvent donc d'un ministre. Ils ont été assermentés au regard de leur mandat, des lois et du caractère confidentiel de leurs fonctions. En outre, la province perçoit les frais d'un tel service. Demander à ses agents de comparaître devant un tribunal entraîne pour elle des dépenses additionnelles. Pour toutes ces raisons, les provinces devraient être considérées comme des entités à caractère distinct et avoir le droit de recourir sans besoin d'une autorisation du tribunal, c'est-à-dire, qu'elles pourraient traiter directement au palier administratif avec le gouvernement fédéral, présument, je le répète, en communiquant à celui-ci toutes les données qu'elles auraient fournies au tribunal.

**Le président:** Examinez-vous cet aspect des choses pour essayer peut-être de les accommoder?

**M. Rivard:** Nous examinons toutes les propositions d'amendement à ce stade-ci.

**Le sénateur Lewis:** Je crois qu'à Terre-Neuve, lorsqu'il s'agit de saisie-arrêt, la somme ne doit être versée qu'au moment où la saisie-arrêt est imposée. Mais, à première vue, il semble ici qu'il s'agisse de la somme qui pourrait être payable plus tard. On parle de paiements périodiques. Je me demande si vous prévoyez des problèmes quelconques, ou si le règlement sera rajusté?

**M. Rivard:** Je suis heureux que vous ayez soulevé cette question. Elle nous renvoie à la seconde mesure qui figure dans la partie II et qui autorise la saisie-arrêt. La partie II autorisera la saisie-arrêt des sommes fédérales désignées. À l'heure actuelle, vous ne pouvez pas les saisir à l'exception de l'argent recouvré aux termes de la Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pension, conformément à la théorie ou la doctrine de l'immunité de la Couronne. Ainsi, on ne peut mettre en vigueur un jugement contre Sa Majesté. Ce sont des sommes qui sont contrôlées par Sa Majesté et par conséquent, il est impossible qu'elles fassent l'objet d'une saisie-arrêt. La Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pension, qui est en vigueur depuis plusieurs années, enlève cette immunité pour ce qui est du traitement des fonctionnaires, de l'émolument des membres du Parlement, des contrats du gouvernement et des pensions payables aux fonctionnaires, etc.

Le projet de loi C-48, enlèverait cette immunité pour d'autres sommes fédérales, c'est-à-dire les remboursements d'impôt sur le revenu, l'assurance-chômage, le régime de pen-



[Text]

unemployment insurance, Canada pension plan—only for the purpose of enforcing support payments.

The remedy under Part II, to get specifically to the question, takes us to the principle that to the greatest extent possible we will allow the application of provincial garnishment law. Therefore the first aspect is that as a necessary precondition of invoking the remedy under Part II, you must go to the court, just as you would with respect to any other garnishment, and obtain a garnishee summons; and you obtain that garnishee summons in the manner and in accordance with provincial law. If provincial law allows for attachment—that is, the garnishment of future debts owed—then you could get an attachment summons, and it would be honoured under this bill.

If provincial law allows only for garnishment in its strictest sense—that is, a one-shot payment based on money that is owed when the garnishee summons is received—then you can only get that sort of garnishee summons.

Having said that, the bill makes an exception. The bill provides that when we receive a garnishee summons—and that term, for the purposes of the bill, includes also attachment, an ongoing garnishment—that summons will bind the federal government—that is, will bind the designated moneys—for a period of one year. It means that if any of the designated moneys become payable to the judgment debtor spouse, within that year period they can then be garnished; they can be intercepted and paid pursuant to a garnishee summons. This was done as a benefit both to the creditor spouse and to the federal government, in the sense that in the absence of that—let us say somebody wanted to garnish income tax refunds—they might have to give us a garnishee summons every day and we would have to process it every day. As this system would operate, they could get a garnishee summons, and we would then honour it for up to a year, which would mean that they would only have to give us one in a year and we would only have to process one in a year.

The other thing to note, which I have already mentioned but I wish to highlight, is the dropping of Crown immunity. That does not apply to all federal moneys but only against those that would be designated by the regulations. The reason for that is severalfold. Some moneys we may not in principle wish to allow to be garnished. We can think of Family Allowances as one example. Secondly, this looks relatively easy when one reads the bill; but in point of fact administratively this is a very difficult task. I was at a meeting this morning at which all of the affected departments were eager to tell me how difficult this was going to be. Basically in a routine manner we have to intervene in the payments systems of each one of those departments, and each one of them has a different system. Consequently we can only bite off so much at a time. We have designated certain moneys which we feel are likely to be the most beneficial, and they will be the first to come onstream.

[Traduction]

sions du Canada—et ce, uniquement afin de permettre le versement des paiements de pension alimentaire.

La mesure prévue dans la partie II, pour en arriver au cœur du sujet, nous renvoie au principe selon lequel, dans la mesure du possible, nous autoriserons l'application de la loi provinciale sur la saisie-arrêt. Par conséquent, considérons d'abord que pour invoquer la mesure prévue dans la Partie II, il faut absolument au préalable comparaître devant le tribunal, tout comme s'il s'agissait dans le cas de n'importe quelle autre saisie-arrêt, et obtenir une assignation du tiers saisi; vous pouvez obtenir cette assignation du tiers saisi de la manière prévue dans la loi provinciale et en conformité avec cette dernière. Si la loi provinciale autorise la distraction—c'est-à-dire, la saisie-arrêt des dettes futures dues—vous pourrez alors obtenir un bref de saisie-arrêt, conformément à ce projet de loi.

Si la loi provinciale n'autorise la saisie-arrêt que dans son sens strict—c'est-à-dire, un paiement unitaire fondé sur l'argent qui est dû au moment de la réception du bref par le tiers saisi—vous ne pouvez alors obtenir que ce genre d'assignation du tiers saisi.

Ceci dit, le projet de loi fait une exception. Il prévoit que lorsque nous recevons un bref de saisie-arrêt—et ce terme, aux fins du projet de loi, inclut également la distraction, une saisie-arrêt à effet continu—ce bref liera le gouvernement fédéral—c'est-à-dire, les sommes désignées—pour une période d'un an. Par exemple, si l'une ou l'autre des sommes désignées doit être versée à l'époux débiteur aux termes du jugement, dans cette période d'un an elles peuvent alors faire l'objet d'une saisie-arrêt; elles peuvent être interceptées et payées conformément à un bref de saisie-arrêt. On voulait ainsi protéger à la fois l'époux créancier et le gouvernement fédéral, car en l'absence d'une telle protection—par exemple si quelqu'un voulait saisir les remboursements d'impôt sur le revenu—les intéressés pourraient devoir nous présenter un bref de saisie-arrêt tous les jours que nous devrions traiter tous les jours. Si un tel système était en vigueur, ils pourraient obtenir un bref de saisie-arrêt et nous l'honorerais jusqu'à concurrence d'un an, ce qui signifierait qu'ils n'auraient qu'à nous en donner une au cours de l'année et nous n'aurions qu'à en traiter une au cours d'une année.

J'ai déjà mentionné un autre fait mais je désire maintenant le souligner; il s'agit de la perte de l'immunité de la Couronne. Cela ne s'applique pas à tous les fonds fédéraux mais uniquement à ceux qui seraient désignés par le règlement. Les raisons en sont multiples. Nous pouvons en principe ne pas autoriser que certains fonds soient saisis. Songeons aux allocations familiales par exemple. Deuxièmement, cela semble relativement facile à la lecture du projet de loi; mais d'un point de vue administratif, c'est une tâche très difficile. J'ai assisté à une réunion ce matin où tous les ministères intéressés étaient vivement désireux de me convaincre de cette difficulté. Nous devons essentiellement toujours intervenir dans les systèmes de paiement de chacun de ces ministères, et chacun d'entre eux a un système différent. Par conséquent, nous ne pouvons tous les faire à la fois. Nous avons désigné certains fonds qui à notre avis seront les plus utiles et ce seront les premiers qui seront touchés.

[Text]

There is an undertaking that once the act is up and running, the minister will then review the balance of the federal moneys to see if any others would be appropriate to add by means of regulations. But at present the intention is to allow garnishment of the income tax refunds, Canada pension plan payments, unemployment insurance payments, training allowances, certain forms of Canada savings bonds, old age security, guaranteed income supplement, and various agricultural stabilization payments plans. That is what we are looking at at this moment. That is a description of Part II. If there are further questions, I will respond to them.

**Senator Lewis:** I can see some difficulty there. Of course, it depends on what the garnishment would be for. Presumably it would be for arrears of support payment. A person would obtain a judgment for that fixed amount and the garnishment would be issued for that. I can then understand the garnishment under the procedure you suggest, and that year the department would take out so much each pay period until the judgment was satisfied. But what about the ongoing payments? We were talking about arrears. Presumably the person who is due those support payments would have to take another action at some stage for further arrears. That is the way I see it happening in our jurisdiction.

**Mr. Rivard:** Our solution, from the perspective of a government that has to respond to it, is that we will simply respond to whatever the garnishee summons is that we get.

**Senator Lewis:** I agree with that.

**Mr. Rivard:** Let us say that someone is owed arrears. They may likely get garnishee summons that is for a lump sum—let us say \$1,000. That garnishee summons binds the federal government for a year. If in that year a tax refund is payable to the debtor of \$2,000, we would intercept that tax refund and pay \$1,000 in response to the garnishee summons. If a tax refund is for only \$500, then that is all we can garnishee and, if at the end of the year that is the only payment in question, the garnishee summons would have responded to the fullest. If we have a garnishee summons for a periodic amount, several things can happen. Let us say that we were asked to deduct \$200 per month.

**Senator Lewis:** That is my problem. I am not familiar with the legislation in Newfoundland. There may be legislation that covers maintenance orders and provides for those periodic payments. However, I am thinking of the ordinary judgement for a fixed amount.

**Mr. Rivard:** I cannot say with certainty, but I believe that all jurisdictions allow ongoing garnishment for support payments, even though they may not for a commercial operation. Again, we are simply attempting to provide a remedy that meets with whatever provincial laws allow. If we had an ongoing garnishment of, say, \$200 per month and at some point in that year the person became eligible for unemployment insurance, which is a periodic payment, we could meet that \$200 a

[Traduction]

Il semble que dès que la loi entrera en vigueur, le Ministre examinera alors le reste des fonds fédéraux pour voir s'il conviendrait d'en ajouter d'autres au moyen de règlements. Mais à l'heure actuelle on veut autoriser la saisie-arrêt des remboursements d'impôt sur le revenu, des paiements du Régime de pensions du Canada, des paiements d'assurance-chômage, des allocations de formation et de certaines formes d'obligations d'épargne du Canada, de la sécurité de la vieillesse, du Supplément du revenu garanti et divers plans de paiement de stabilisation agricole. C'est ce à quoi nous songeons pour l'instant. C'est une description de la Partie II. S'il y a d'autres questions, j'y répondrai volontiers.

**Le sénateur Lewis:** Il semble qu'il se pose une difficulté ici. Certes, tout dépend à quoi servirait la saisie-arrêt. Présumément, ce serait pour les arriérés de paiement d'allocation alimentaire. Une personne obtiendrait un jugement pour ce montant fixe et une saisie-arrêt serait ordonnée à cette fin. Je comprends la raison d'être de la saisie-arrêt dans le cadre de la procédure que vous décrivez, et que cette année-là le ministère prendrait une telle portion de chaque période de traitement jusqu'à ce que le jugement soit satisfait. Mais que dire des paiements courants? Nous parlons ici des arriérés. On peut présumer que la personne à qui sont dus ces paiements d'allocation alimentaire devrait prendre d'autres mesures à quelque autre stade pour récupérer les arriérés. C'est ainsi que cela se produit dans notre compétence.

**M. Rivard:** Notre solution, puisque nous devons donner une réponse, est la suivante: nous donnerons suite à tous les brefs de saisie-arrêt que nous recevons.

**Le sénateur Lewis:** Je suis d'accord.

**M. Rivard:** Prenons le cas d'une personne à qui des arriérés sont dus. Elle peut probablement obtenir un bref de saisie-arrêt pour une somme globale de 1 000 \$. Ce bref de saisie-arrêt lie le gouvernement fédéral pour un an. Si au cours de cette année-là un remboursement d'impôt de 2 000 \$, doit être payé au débiteur, nous intercepterons ce remboursement d'impôt et paierons 1 000 \$ pour donner suite au bref de saisie-arrêt. Si le remboursement d'impôt ne représente que 500 \$, c'est alors tout ce que nous pouvons saisir et si à la fin de l'année, c'est le seul paiement qui se présente en question, le bref de saisie-arrêt aurait été pleinement satisfait. Si nous avons un bref de saisie-arrêt pour un montant périodique, plusieurs choses peuvent se produire. Prenons par exemple le cas où on nous demanderait de déduire 200 \$ par mois.

**Le sénateur Lewis:** C'est ce qui me préoccupe. Je ne connais pas tellement la loi de Terre-Neuve. Il peut y avoir une loi qui traite des ordonnances alimentaires et qui prévoit ces paiements périodiques. Toutefois, je songe au jugement ordinaire arrêté pour un montant fixe.

**M. Rivard:** Je ne puis le dire en toute certitude, mais je crois que toutes les compétences autorisent la saisie-arrêt à effet continu pour les paiements de pension alimentaire, même s'ils peuvent ne pas être effectués pour une opération commerciale. Je le répète, nous essayons simplement de trouver une solution qui satisferait aux lois provinciales. Si nous avions une saisie-arrêt à effet continu de 200 \$ par mois, par exemple, et qu'à un certain point au cours de l'année, la personne avait droit à



*[Text]*

month to the extent of what the person was recovering under unemployment insurance.

There may be situations where we would get periodic garnishee summonses, but there is only one lump sum payment. Let us say it is a tax refund of \$1,000 and we have a periodic summons asking for \$200 per month. Left to itself, when that tax refund becomes payable, the only thing that is payable at that time under the garnishee summons is \$200 for the month. Therefore, in the absence of the special provisions in the bill, we would only have to pay \$200 to the creditor and \$800 to the debtor, even though that \$200 per month is to pay for arrears. That is, the individual may owe \$1,000 but the court put a periodic amount on the summons because the individual could not make a lump-sum payment. In such cases, there is provision in the bill which allows the Minister of Justice to freeze the lump sum payment for a period of 30 days and inform the creditor that there is a lump sum payment payable. If the creditor spouse wishes to go back to court to vary the garnishee summons, he or she could do so and turn it into a lump sum summons. If we receive notice within the 30-day period that that is their intention, the minister can extend the freeze for a further 90 days. At the end of that total of 120 days we would have to receive a garnishee summons changing the periodic to a lump-sum amount. Then we could garnishee according to that varied garnishee summons. If within the first 30 days we received no notice that the spouse was seeking to vary the garnishee summons, we would proceed on the original garnishee summons. If after the period of 120 days we received no varied garnishee summons we would proceed on the original summons and we would want a good explanation as to why we were told that they would seek a variation and then did not. This procedure is based on a procedure that exists under the pension diversion part of the Garnishment Attachment and Pension Diversion Act and is designed to cover the same sort of problem.

**The Chairman:** One possible target for garnishment proceedings you mentioned is training allowances. I wonder whether it is not defeating the whole purpose of training and training allowances when this type of income can be garnished. Perhaps it will deter people from taking training to improve their economic position.

**Mr. Rivard:** With one or two exceptions, there is to some extent a conflict between the purpose of the federal payment that is in question and the garnishment of that payment. For example unemployment insurance payments are designed to give effect to particular public policy goals, as are training allowances. In discussing the payments, we accepted that to some extent there would always be that sort of conflict, but we looked at several other factors. One was, in terms of the overall goals of the program would the program itself be undermined by this garnishment. The view was that there would not be enough garnishments of training allowances to significantly harm the purpose of the program itself. Perhaps an individual

*[Traduction]*

l'assurance-chômage, qui constitue un paiement périodique, nous pourrions obtenir ce 200 \$ par mois dans la mesure où la personne toucherait les prestations d'assurance-chômage.

Il peut arriver que nous obtenions des brefs de saisie-arrêt à effet continu, mais ce ne serait que pour un seul paiement global. Disons qu'il s'agit d'un remboursement d'impôt de 1 000 \$ et que nous recevons un bref à effet continu qui réclame 200 \$ par mois. En soi, quand le remboursement d'impôt devient payable, la seule chose qui doit être payée à ce moment-là en vertu du bref de saisie-arrêt, c'est 200 \$ par mois. Par conséquent, si le projet de loi ne contient pas de dispositions spéciales, nous n'aurions à payer que 200 \$ par mois au créancier et 800 \$ au débiteur, même si cette somme ne devait que payer les arriérés. Ainsi, la personne peut devoir 1 000 \$ mais le tribunal ordonne le paiement d'un montant périodique en vertu du bref parce que le débiteur ne pouvait faire un paiement global. Dans ce cas, il existe une disposition du projet de loi qui autorise le ministre de la Justice à bloquer le paiement de la somme globale pour une période de 30 jours et à informer le créancier qu'une somme globale peut être payée. Si le conjoint créancier désire revenir devant le tribunal pour modifier le bref de saisie-arrêt, il pourrait le faire et faire transformer ce bref en bref de paiement d'une somme globale. Si nous recevons un avis dans les 30 jours que telle est leur intention, le ministre peut prolonger le gel encore 90 jours. À la fin de ce total de 120 jours, nous recevons un bref de saisie-arrêt qui se transformerait d'un paiement périodique en un paiement d'une somme globale. Nous pourrions alors saisir conformément aux divers brefs de saisie-arrêt. Si dans les 30 premiers jours, nous ne recevons aucun avis que le conjoint désire modifier le bref, nous agirions en fonction du bref initial. Si après la période de 120 jours, nous ne recevons aucune modification du bref de saisie-arrêt nous procéderions à l'étude du bref initial et nous désirerions obtenir une bonne explication sur les raisons pour lesquelles on nous avait demandé de modifier le bref et pour lesquelles on a changé d'idée. Cette procédure est fondée sur des dispositions qui existent dans le cadre de la partie de la distraction des pensions de la Loi sur la saisie-arrêt et la distraction des pensions et elle est conçue pour englober ce genre de problème.

**Le président:** Vous avez mentionné qu'on pourrait peut-être saisir les allocations de formation. Je me demande si cela n'irait pas à l'encontre de tout l'objectif de la formation et des allocations de formation, si ce type de revenu pouvait être saisi. On empêcherait peut-être ainsi certaines personnes de suivre une formation pour améliorer leur situation économique.

**M. Rivard:** À une ou deux exceptions près, il y a dans une certaine mesure un conflit entre le but du paiement fédéral qui est en cause et la saisie de ce paiement. Par exemple, les paiements d'assurance-chômage sont conçus pour mettre en vigueur certains buts de politique publique, tout comme les allocations de formation. En discutant des paiements, nous avons accepté que dans une certaine mesure il devrait toujours y avoir ce genre de conflit, mais qu'il fallait tenir compte de plusieurs autres facteurs. L'un, d'entre eux qui s'inscrit dans le contexte général du programme, voudrait que le programme lui-même serait miné par la saisie-arrêt. Nous estimions qu'il y aurait suffisamment de saisie-arrêt des allocations de forma-

[Text]

would miss his training allowance payment, but you have to keep in mind that the individual is being garnisheed because he has failed to live up to a court ordered support payment and, therefore, has gained a benefit from his failure to live up to that. In other words, if he is supposed to pay \$200 and has not, he is \$200 ahead. All these factors had to be weighed. If we had taken as the only criterion the fact that in individual cases a person may be denied the benefit of a particular government program, then most federal payments would not be open to garnishment and you would have the situation that exists now continuing, where the federal government pays out monies to individuals, sometimes significant amounts, and those individuals receive the benefits of those monies while, at the same time, they are not living up to their support obligations.

**The Chairman:** I still have a little problem with that provision.

**Mr. Rivard:** To some extent there is an inevitable conflict. But it is not felt that this particular program will be harmed as a program.

**The Chairman:** Yes. I realize that we are talking about individuals. Let us say that the husband who is about to take the program knows that his allowance will be garnisheed. The chances are that he will simply say that there is no point in taking the program. The purpose of such programs is to try to improve the economic circumstances of individuals and ultimately the spouse who needs the support. It is a difficult question.

**Mr. Rivard:** The purpose of Bill C-48 is also to improve the economic circumstances of the other spouse. Our assumption is that if the debtor spouse is not paying his support, he is not likely to pay it after he has completed the training course either. In fact, there is a fair degree of evidence which shows that a failure to pay support is not dependent on the paying spouses economic circumstances. Oddly enough, it appears that those who are in the lower income brackets tend to have a slightly better compliance rate than those who are better off. So far the only factor that seems to have a very definite positive impact on payment is some sort of enforcement program.

**The Chairman:** May I just go back to an earlier question about maintenance of spouses, as I wanted to clarify something in my own mind. With respect to Bill C-47, Mr. Chrétien, and the fact that there appears to be a term certain inserted in there for the award of maintenance, I think you said that we had that system in place now. I practised law in Ontario for a number of years, although I did stop in this area of law a few years ago. I do not recall that provision particularly.

**Mr. Chrétien:** No. Perhaps I might review the position. I said that, for the first time, the bill specifically allows the court to make a fixed-term award. The bill, of course, does not require the court to do that, given consideration to the duration of the marriage. I can hardly imagine that a dependent spouse of a marriage of 40 years aged 60 who has never worked outside the home would be required to become

[Traduction]

tion pour dangereusement compromettre les buts du programme lui-même. Il pourrait arriver qu'une personne ne fasse pas son paiement d'allocation de formation, mais il ne faudrait pas oublier alors que cette personne est un tiers saisi parce qu'il ne s'est pas conformé à l'ordonnance du tribunal au sujet du paiement d'une allocation alimentaire et, par conséquent, qu'il retire ainsi un profit. Autrement dit, s'il est censé payer 200 \$ et ne le fait pas, il a 200 \$ dans ses poches. Tous ces facteurs ont dû être soupesés. Si nous avons pris comme critère unique le fait que dans un cas particulier une personne peut se voir nier l'avantage d'un programme gouvernemental particulier, alors la plupart des paiements fédéraux ne seraient pas ouverts à la saisie-arrêt et la situation actuelle continuerait, c'est-à-dire que le gouvernement fédéral verserait des fonds aux particuliers, parfois des fonds importants, et que ces particuliers en bénéficieraient tout en ne remplissant pas leurs obligations de verser une allocation alimentaire.

**Le président:** Cette disposition me semble encore un peu problématique.

**M. Rivard:** Dans une certaine mesure, il y a un conflit inévitable. Mais on ne croit pas que ce programme-ci sera désavantagé.

**Le président:** Oui. Je me rends compte que nous parlons de personnes. Prenons le cas du mari qui a l'intention de s'inscrire au programme et qui sait que son allocation sera saisie. Fort probablement il se dira simplement qu'il n'a aucun intérêt à s'y inscrire. Le but de ces programmes est d'essayer d'améliorer la conjoncture économique des particuliers et ultimement de les rendre aptes à verser leur allocation alimentaire. C'est une question épineuse.

**M. Rivard:** Le but du projet de loi C-48 est également d'améliorer la conjoncture économique de l'autre époux. Nous croyons que si l'époux débiteur ne verse pas la pension, il ne la versera probablement pas davantage lorsqu'il aura terminé le cours de formation. En fait, on peut largement prouver que le non-versement de la pension ne dépend pas de la situation économique de l'époux débiteur. Chose étrange, ceux qui gagnent le moins d'argent ont tendance à remplir le mieux leurs obligations. Jusqu'à maintenant, le seul facteur qui semble avoir un effet définitivement positif sur le paiement est un genre de programme qui vise à faire observer le règlement.

**Le président:** Permettez-moi de revenir à une question précédente qui a été posée au sujet de l'allocation alimentaire des époux, car j'aimerais préciser un point. Quant au projet de loi C-47, M. Chrétien, et le fait qu'il semble y avoir une disposition quant à la durée pour l'octroi de cette allocation, je pense que vous avez dit que ce système existait déjà. J'ai exercé le droit en Ontario pendant un certain nombre d'années, mais j'ai cessé de m'intéresser à ce secteur du droit depuis quelques années. Je ne me souviens pas de cette disposition particulière.

**M. Chrétien:** Non. Je pourrais peut-être vous dire ce qu'il en est. J'ai dit que, pour la première fois, le projet de loi autorise précisément le tribunal à accorder une aide financière pour une durée fixe. Le projet de loi, bien sûr, n'en demande pas tant au tribunal, car il faut tenir compte de la durée du mariage. Je puis difficilement concevoir que l'on puisse exiger qu'un époux à charge, marié depuis 40 ans, qui est maintenant



[Text]

economically self-sufficient within any given period of time. However, having regard to the duration of the marriage and the functions performed during that cohabitation, it is possible that an ongoing, for the rest of one's life, maintenance award would not be granted.

I said that, under the present Divorce Act, the courts have already started to make maintenance awards for fixed periods of time and that Bill C-47 specifically allows the courts to do so. In other words, it expresses a power that the courts already apply.

**The Chairman:** What about a case where a judge decided at the current hearing that the spouse, for instance the wife, was economically independent and self-sufficient at that point and that she really did not require any maintenance at all for herself? Is there power in the courts to review that type of order if her circumstances change? I know we have always been able to go back on the basis of change circumstances, but that is usually in cases where there is an order in force. However, if an order has not been made and circumstances changed drastically for one or other of the spouses, can he or she go back and ask for a review?

**Mr. Chrétien:** You are talking about what we call in our jargon late applications for support?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Chrétien:** There is nothing in the bill that talks about late applications for support. We are talking here about situations where the spouses are both perfectly financially independent at the time of the divorce, and no support is awarded to anyone, apart from support for the children if there are any. Two years down the road, someone loses his or her job or, for that matter, becomes an invalid for some reason. Under the bill, the court will always have the power to review the situation.

However, if we look at the court case itself, that falls back into the jurisprudence. I will make a parenthesis here and say that, on the subject of late applications, the legal profession suggested that late applications be dealt with within a specific amount of time. The Quebec Bar suggested two years; the Canadian Bar Association was talking, I believe, about three years at some point; Ontario was proposing six years. It appears that there is no consensus on that issue at all. Therefore it is left open.

Returning to the court case, it will be for the court to decide, looking at the original purpose for maintenance. Here we are not talking about an original order, but a late order and what that order is supposed to do. The court could come to the conclusion, depending on the time involved and the circumstances of the parties, that the inability of a previously economically-independent spouse to remain independent has nothing whatsoever to do with the previous spouse. It becomes, really, a matter of evidence. I would think that the courts would have the tendency to try to establish a link between the need for support and the marriage. All sorts of other people, previously independent in life, become incapacitated and do not have an ex-spouse somewhere in the picture to call on. In some cases,

[Traduction]

âgé de 60 ans et qui n'a jamais travaillé à l'extérieur du foyer, devienne indépendant économiquement dans un laps de temps donné. Toutefois, compte tenu de la durée du mariage et des fonctions remplies pendant la co-habitation, il est possible que pour le reste de sa vie, qu'une allocation alimentaire continue ne lui soit pas accordée.

J'ai dit qu'en vertu de la loi actuelle sur le divorce, les tribunaux avaient déjà commencé à faire des octrois d'allocations pour des périodes fixes et que le projet de loi C-47 autorisait précisément les tribunaux à le faire. Autrement dit, il s'agit d'un pouvoir qu'exercent déjà les tribunaux.

**Le président:** Mais qu'arriverait-il si un juge décidait lors d'une audience que le conjoint, par exemple la femme, était économiquement indépendante et autonome à ce moment-là et qu'elle n'avait besoin d'aucune allocation pour elle-même? Les tribunaux sont-ils autorisés à examiner ce type d'ordonnance si la situation de la femme change? Je sais que nous avons toujours eu le loisir de revenir en arrière si les circonstances changeaient, mais cela se fait habituellement s'il y a une ordonnance en vigueur. Toutefois, si aucune ordonnance n'a été édictée et que les circonstances changent radicalement pour l'un ou l'autre époux, peut-il demander un réexamen du dossier?

**M. Chrétien:** Vous parlez de ce que nous appelons dans notre jargon les demandes d'allocation de dernière minute?

**Le président:** C'est exact.

**M. Chrétien:** Le projet de loi ne prévoit aucune disposition sur les demandes d'aide tardives. Il s'agit ici de situations où les conjoints sont tous deux parfaitement indépendants sur le plan financier au moment du divorce et où aucune aide n'est accordée à qui que ce soit, sauf à l'égard des enfants, s'il y en a. Deux ans plus tard, l'un ou l'autre des conjoints perd son emploi ou, encore, devient invalide. En vertu du projet de loi, le tribunal aura toujours le pouvoir de réexaminer la situation.

Toutefois, si nous considérons l'affaire proprement dite, elle ressortit à la jurisprudence. J'ouvrirai ici une parenthèse et dirai que, en ce qui concerne les demandes tardives, les avocats proposent de fixer un délai précis pour l'admission des demandes. Le Barreau du Québec a proposé deux ans, l'Association du Barreau canadien, trois ans, je crois, et l'Ontario, six ans. Il semble n'y avoir aucun consensus sur la question; elle reste donc ouverte.

Pour revenir au litige lui-même, ce serait au tribunal de déterminer, compte tenu des raisons qui ont motivé la première ordonnance alimentaire. Il ne s'agit pas ici d'une première ordonnance, mais d'une ordonnance tardive et de ce qu'elle vise. Le tribunal pourrait conclure, selon les circonstances, le temps qu'y ont consacré les parties en cause, que l'incapacité d'un époux à maintenir son indépendance sur le plan financier n'a rien à voir avec son ancien conjoint. En fait, cela devient une question de preuve. Je serais porté à croire que les tribunaux essaieront d'établir un lien entre le besoin d'appui financier et le mariage. Beaucoup de gens, frappés d'incapacité à un moment de leur vie, après avoir été totalement indépendants, ne peuvent appeler à l'aide un ancien conjoint. Il arrive que des

*[Text]*

late applications are received after ten years. In those cases, the judges tend to point out to the ex-spouse that, although they are in need, that has not been so for the past ten years and has nothing whatsoever to do with the fact that they were married at some point in their lives to that specific ex-spouse from whom they are trying to obtain support.

The answer, in short, is that there is nothing in the bill that prevents late applications. It would be left to the discretion of the courts and the courts would apply the case law, which more and more tends towards establishing a link between the need of one ex-spouse and the marriage itself.

**The Chairman:** Thank you very much. Are there any further questions? Mr. Chrétien and Mr. Rivard, thank you very much for that very thorough review of the legislation. I think we all have a much better understanding of what we will be dealing with over the next few weeks, and we appreciate your taking the time to be with us today.

**Mr. Chrétien:** Thank you very much, Madam Chairman.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

demandes tardives ne soient reçues que dix ans après. Dans ces cas, les juges ont tendance à signaler à l'ancien époux que, malgré ses besoins, il a réussi à se débrouiller durant les dix dernières années et ce n'était pas parce qu'il était marié à la personne dont il essaie d'obtenir l'aide financière.

Bref, aucune disposition du projet de loi ne fait obstacle aux demandes tardives. La question serait laissée à la discrétion des tribunaux qui appliqueront la jurisprudence, laquelle tend de plus en plus à établir un lien entre le besoin d'un ex-époux et le mariage.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup. Y a-t-il d'autres questions? Messieurs Chrétien et Rivard, je vous remercie beaucoup de l'examen très approfondi de la loi que vous nous avez fourni. Je crois que nous comprenons tous mieux maintenant ce dont nous traiterons durant les prochaines semaines et nous vous remercions d'avoir pris le temps de vous joindre à nous aujourd'hui.

**M. Chrétien:** Je vous remercie beaucoup, madame le président.

La séance est levée.

























*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

*From the Department of Justice: Family Law Policy and  
Amendments Unit:*

Mr. François Chrétien, Counsel;  
Mr. Glen Rivard, Counsel.

*Du ministère de la Justice: Service de la politique et de la  
modification du droit en matière familiale:*

M. François Chrétien, avocat-conseil;  
M. Glen Rivard, avocat-conseil.





First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Président:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Thursday, October 3, 1985

Le jeudi 3 octobre 1985

### Issue No. 20

### Fascicule n° 20

#### Second proceedings on:

#### Deuxième fascicule concernant:

The subject-matter of Bill C-46 "An Act to amend the Divorce Act"; Bill C-47 "An Act respecting the Divorce and Corollary Relief Act"; and Bill C-48 "Family Orders Enforcement Assistance Act".

La teneur des projets de loi C-46 «Loi modifiant la Loi sur le divorce»; C-47 «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires»; et C-48 «Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales».

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Barootes	Lewis
Cools	*MacEachen (or Frith)
Corbin	Robertson
Doyle	Robichaud
Fairbairn	*Roblin (or Doody)
Flynn	Stanbury

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Barootes	Lewis
Cools	*MacEachen (ou Frith)
Corbin	Robertson
Doyle	Robichaud
Fairbairn	*Roblin (ou Doody)
Flynn	Stanbury

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)



**ORDERS OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, June 12, 1985:

“With leave of the Senate.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-46, intituled: “An Act to amend the Divorce Act”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

“With leave of the Senate.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-47, intituled “An Act respecting divorce and corollary relief in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

“With leave of the Senate.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-48, intituled: “An Act to provide for the release of information that may assist in locating defaulting spouses and other persons and to permit, for the enforcement of support orders and support provisions, the garnishment and attachment of certain moneys payable by Her Majesty in right of Canada”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 12 juin 1985:

«Avec la permission du Sénat,  
L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du projet de loi C-46, intitulé «Loi modifiant la loi sur le divorce», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

«Avec la permission du Sénat,  
L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du projet de loi C-47, intitulé: «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

«Avec la permission du Sénat,  
L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du projet de loi C-48, intitulé «Loi prévoyant la communication de renseignements susceptibles de permettre de retrouver les conjoints défaillants et d'autres personnes, ainsi que la saisie-arrêt, pour l'exécution d'ordonnances et d'ententes alimentaires, de certaines sommes entre les mains de Sa Majesté du chef du Canada», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 3, 1985  
(27)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional affairs met, at 9:30 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Cools, Fairbairn, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robichaud and Stanbury. (6)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald MacDonald, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

## Witnesses:

*From the University Women's Club of Ottawa:*

Teri A. Kirk, Family Law Practitioner, Legal Counsel to Ottawa Women's Network and Family Law Lecturer, Carleton University Law Department;

Shirley W. Greenberg, Family Law Practitioner;

Helene B. Puccini, Family Law Practitioner, Chair of Legislative Sub-Committee.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 12, 1985, resumed consideration of the subject-matters of Bill C-46, intituled: "An Act to amend the Divorce Act"; Bill C-47, intituled: "An Act respecting the Divorce and Corollary Relief Act"; and Bill C-48, intituled: "Family Orders Enforcement Assistance Act".

The witnesses made statements and answered questions.

At 11:10 a.m., the Committee proceeded *in camera*.

At 11:18 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 3 OCTOBRE 1985  
(27)

## [Traduction]

Le Comité des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30, sous la présidence de l'honorable Joan Neiman (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Cools, Fairbairn, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robichaud et Stanbury. (7)

*Présent: De la bibliothèque du Parlement:* M. Donald MacDonald, attaché de recherche.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## Témoins:

*Du Club des femmes universitaires de l'Université d'Ottawa:*

Teri A. Kirk, avocate, droit de la famille, conseillère juridique auprès du Réseau des femmes d'Ottawa, conférencière sur le droit de la famille, faculté de droit de l'Université Carleton;

Shirley E. Greenberg, avocate, droit de la famille;

Hélène B. Puccini, avocate, droit de la famille, présidente du sous-comité législatif.

Conformément à son ordre de renvoi du 12 juin 1985, le Comité entreprend l'étude de la teneur du projet de loi C-46 intitulé «Loi modifiant la Loi sur le divorce»; du projet de loi C-47 intitulé «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires»; et du projet de loi C-48 intitulé «Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales».

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

A 11 h 10, le Comité décide de poursuivre ses travaux à huis clos.

A 11 h 18, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, October 3, 1985

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the subject matter of Bill C-46, to amend the Divorce Act; Bill C-47, respecting the Divorce and Corollary Relief Act; and Bill C-48, the Family Orders Enforcement Assistance Act.

**Senator Joan Neiman (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this morning we have with us representatives of the Family Law Practitioners Group of the University Women's Club of Ottawa. They are Ms. Shirley Greenberg, Ms. Helene Puccini and Ms. Terri Kirk.

The group submitted a written submission to the Justice and Legal Affairs Committee of the other place, but did not have the opportunity to make its representations in person. Therefore, I thought it would be worthwhile for us to hear from the group this morning.

I believe that Ms. Kirk will lead off.

**Ms. Terri A. Kirk, Counsel, University Women's Club of Ottawa:** Good morning honourable senators. We are pleased to appear before you this morning. The three of us before you are all family law practitioners in the City of Ottawa. Helene Puccini, in addition, has been for the past two years the legislative chair for the University Women's Club. Ms. Greenberg is a well respected family law practitioner both in the City of Ottawa and across the country; and I am a part-time lecturer at Carleton University in the Family Law Program.

Our submissions consist of 10 specific recommendations. We have set them out in writing and I hope that you have all received copies. Ms. Greenberg will be presenting recommendations numbers 7 and 10, which are the major points that we would like to impress on honourable senators. I will be dealing with the other recommendations, which are largely of a housekeeping nature; and Ms. Puccini will then make any further comments that she feels are necessary. The three of us will then be available to answer any questions you may have.

I will start on the second page of our written submission, recommendation number 1. This is of a housekeeping nature. We are asking that the definition of "child of the marriage" in clause 2 of the bill expressly include a provision for children who are 16 years of age or over and are financially dependent on their parents because of their commitment to education.

**The Chairman:** You are referring to Bill C-47?

**Ms. Kirk:** That is correct. Our recommendations are limited to that bill. The current case law does provide for children who are 16 years of age or over to continue under the status of dependents by reason of educational commitments, but the clear language of the bill and the existing legislation does not naturally allow for that interpretation. So basically the inter-

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 3 octobre 1985

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier la teneur du projet de loi C-46, Loi modifiant la Loi sur le divorce; du projet de loi C-47 concernant le divorce et les mesures accessoires; et du projet de loi C-48, Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales.

**Le sénateur Joan Neiman (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous avons parmi nous ce matin des représentantes du groupe des avocates spécialisées en droit de la famille du Club des femmes universitaires d'Ottawa. Il s'agit, en l'occurrence, de M<sup>mes</sup> Shirley Greenberg, Hélène Puccini et Terri Kirk.

Le groupe a présenté un mémoire au Comité de la justice et des affaires juridiques de la Chambre des communes, mais n'a pas eu l'occasion de venir exposer sa position en personne. J'ai donc pensé qu'il serait utile que nous l'entendions ce matin.

Je crois que M<sup>me</sup> Kirk prendra la parole en premier.

**Mme Terri A. Kirk, conseillère, Club des femmes universitaires d'Ottawa:** Bonjour, honorables sénateurs. Nous sommes heureuses d'être parmi vous ce matin. Mes compagnes et moi sommes toutes les trois des avocates spécialisées en droit de la famille et nous l'exerçons à Ottawa. Hélène Puccini assume en outre, depuis deux ans, la présidence du sous-comité législatif du Club des femmes universitaires. M<sup>me</sup> Greenberg est une avocate spécialisée en droit de la famille; elle est bien connue à Ottawa et dans tout le Canada. Pour ma part, je suis conférencière à temps partiel dans le cadre du Programme en droit de la famille offert par l'Université Carleton.

Notre mémoire renferme dix recommandations précises. Nous les avons mises par écrit et vous en avons fait distribuer une copie à chacun d'entre vous. M<sup>me</sup> Greenberg traitera des septième et dixième recommandations qui constituent les principaux points dont nous aimerions entretenir les honorables sénateurs. J'aborderai moi-même les autres recommandations qui sont, pour la plupart, de caractère purement technique. M<sup>me</sup> Puccini ajoutera ensuite les commentaires qu'elle jugera nécessaires, après quoi nous serons toutes les trois à votre entière disposition pour répondre à vos questions.

Je commencerai par la première recommandation qui se trouve à la deuxième page de notre mémoire. Il s'agit d'une question purement technique. Nous demandons que la définition d'"enfant à charge", qui se trouve à l'article 2 du projet de loi, fasse expressément mention des enfants d'au moins 16 ans qui sont financièrement dépendants de leurs parents pour cause d'études.

**Le président:** Vous faites référence au projet de loi C-47?

**Mme Kirk:** C'est exact. Nos recommandations portent exclusivement sur ce projet de loi. Selon la jurisprudence actuelle, les jeunes d'au moins 16 ans conservent leur statut d'enfants à charge lorsqu'ils sont aux études, même si le projet de loi et la loi actuelle ne renferment aucune disposition explicite à cet effet. Ainsi, l'interprétation donnée par les tribunaux n'est pas



*[Text]*

pretation under the case law is at odds with the rules of interpretation applying to the legislation; and we would ask that that be clarified so that the case law and the legislation can be brought into line.

The second recommendation goes to a preliminary jurisdictional issue. In clause 5 of the bill it requires that one or other of the spouses be habitually resident in a province before the court can assume jurisdiction to grant a divorce with respect to that marriage. We would ask that the word "habitually" be removed, in the sense that it is a highly subjective word. What constitutes "habitually resident in a province"? It will lead to what we consider to be unnecessary litigation. It allows a party to object to the divorce, to raise essentially a bogus defence and put the other party to considerable expense, litigating that preliminary jurisdictional issue of "Is the spouse habitually resident in the province?" We feel that the word "resident" alone is a sufficient jurisdictional standard and therefore we would ask that the word "habitually" be removed.

The third recommendation relates to the grounds for divorce. We are opposed to the inclusion in the bill of fault grounds. It is our position that the state has always taken an interest in promoting marriage. It has done so by providing incentives to marry and to stay married—which may be found in tax legislation, social welfare legislation and provincial family law legislation. The state has rejected pursuing any policies that might act as disincentives to marriage, such as premarriage courses. It has discouraged alternatives to marrying, such as cohabitation, by withholding the incentives that are available to married spouses and yet imposing the obligations of married spouses on cohabiting spouses. Finally the state, through the Divorce Act, has circumscribed the circumstances in which spouses can dissolve their marriage, by providing only limited grounds for divorce.

The divorce laws, in any real sense, really came into force in the mid-1800s, and, as you know, the 1968 divorce laws were substantial in opening up the circumstances in which people could dissolve their marriage.

Both in the 1968 legislation and in the proposed bill there has been a two-prong approach to limiting the circumstances in which parties can divorce. The first tactic or approach has been by providing for limited legislative grounds, and the second approach has been to provide a fairly substantial cooling-off period.

We are supportive of the notion of a cooling-off period. Personally, I would have been supportive of a longer period than one year, but the one-year period does allow parties an opportunity to canvass thoroughly the possibility of reconciliation, to negotiate and hopefully settle their affairs, and certainly to cool off.

So we are supportive of the notion of a one-year period. However, we are not supportive of the notion of including fault provisions in the bill. In short, we feel that they result in undue and unproductive litigation; it represents a drain on taxpayers and family and legal resources; the decision as to when a mar-

*[Traduction]*

conforme au strict libellé de la loi, et nous aimerions que cette situation soit éclaircie pour harmoniser la jurisprudence et la loi.

La deuxième recommandation a trait à une question préliminaire de compétence. L'article 5 du projet de loi exige que l'un ou l'autre des époux réside habituellement dans la province où il présente sa requête en divorce pour que le tribunal de cette province puisse instruire l'affaire. Nous aimerions que le mot «habituellement» soit supprimé en raison de sa très grande subjectivité. Qu'entend-t-on au juste par «résider habituellement dans une province»? Cette formulation pourrait donner lieu à des litiges inutiles. Elle pourrait éventuellement permettre à une partie de s'opposer au divorce, de présenter une défense bidon et d'ainsi occasionner à l'autre partie des dépenses considérables en contestant la compétence du tribunal en raison du lieu habituel de résidence. Nous estimons que le verbe «réside» suffit et qu'il est inutile, en conséquence, de conserver le mot «habituellement».

La troisième recommandation concerne les motifs du divorce. Nous nous opposons à l'inclusion dans le projet de loi de motifs fondés sur la notion de faute. À notre avis, l'État s'est toujours efforcé de favoriser le mariage et sa viabilité, notamment par des mesures fiscales et des dispositions particulières en matière de bien-être social et de droit provincial sur la famille. Il s'est toujours opposé aux politiques susceptibles de dissuader les couples de se marier, par exemple les cours de préparation au mariage. Il a toujours désapprouvé les solutions de rechange au mariage, comme la cohabitation, en refusant aux conjoints de fait les avantages consentis aux personnes mariées, tout en leur imposant les mêmes obligations que celles auxquelles il assujettit les personnes mariées. Enfin, l'État a réduit au minimum les circonstances justifiant la dissolution d'un mariage, en ne prévoyant dans la Loi sur le divorce qu'un nombre limité de motifs de divorce.

Les premières lois sur le divorce sont vraiment entrées en vigueur vers le milieu du 19<sup>e</sup> siècle et, comme vous le savez, la loi de 1968 sur le divorce s'étend longuement sur les circonstances justifiant la dissolution d'un mariage.

La loi de 1968 et le projet de loi actuel limitent de deux façons les circonstances justifiant une requête en divorce. D'une part, leurs dispositions limitent le nombre de motifs acceptables et, d'autre part, elles prévoient une période d'attente assez longue avant la présentation de la requête en divorce.

Nous sommes en faveur de l'idée d'une période d'attente. Je crois personnellement que cette période devrait même être plus longue, mais j'estime qu'en un an les parties ont suffisamment le temps d'envisager toutes les possibilités de réconciliation possibles, de négocier et d'éventuellement régler leurs problèmes. Bref, il ne fait pas de doute que cette période d'attente d'un an leur permet de prendre du recul.

Nous sommes donc en faveur de l'idée d'une période d'attente d'un an, mais nous sommes contre l'insertion dans le projet de loi de motifs fondés sur la notion de faute. Bref, nous estimons que ces dispositions peuvent entraîner des litiges inutiles et constituer une source de dépenses pour les contribuables.

## [Text]

riage has irretrievably broken down is more properly a decision of spouses and not the state; and, thirdly, to single out certain grounds for divorce is a somewhat arbitrary exercise, particularly in a heterogeneous society like Canada.

On that point we would say that the assessment of when a marriage has broken down is a highly subjective kind of assessment. It reflects moral, cultural, ethnic and religious experiences and background, and we would suggest that parties should be able to apply their own moral and cultural experiences to the decision as to when their marriage has broken down; and if they believe, after the one-year cooling-off period, that indeed their marriage has broken down, then that should be very much a personal decision. They should be entitled to ask the court to dissolve their marriage and they should not have to fit their particular moral choices into the narrow grounds selected by the state.

Two arguments have been raised in favour of maintaining fault grounds to which I would like to respond. The first has been that there are some circumstances in which an immediate dissolution is justified and required. We think that reducing the cooling-off period from three years to one year largely addresses this and that the circumstances in which parties need an immediate divorce the day after they make up their mind that the marriage has broken down are really non-existent. It is not an undue restriction to ask parties to wait one year following the decision that their marriage has broken down. The second point deals with the suggestion, and this has been raised by the National Action Committee on the Status of Women, that when spouses are claiming corollary relief under the Divorce Act—for example support—it is important to retain fault grounds because they can be used to amplify the claim for corollary relief. That is, if a wife is claiming support and she can raise fault grounds, say, mental or physical cruelty, that will amplify her claim for support. As family law practitioners we suggest that that is not borne out by the case law, that the issue of support is dealt with on its merits and that the issue of fault only goes to the granting of the divorce. We have not found that divorce court judges will necessarily amplify the claim for support based on fault grounds and, therefore, we suggest that that is not a reason for maintaining fault grounds.

Recommendation No. 4 deals with the definition of "separate and apart." Again, this involves a bit of housekeeping. The case law does provide that parties who are living separate and apart under one roof will be considered separate and apart for purposes of the cooling-off period. Case law was expanded to include people living separate and apart under one roof because it would seem to be prejudicial to lower income spouses who had decided that their marriage was over and who had decided that they would like to commence living separate and apart but could not afford to maintain two residences. The

## [Traduction]

bles, les familles et l'appareil judiciaire; qu'il incombe beaucoup plus aux époux qu'à l'État de décider à partir de quel moment leur union est irrémédiablement rompue; et qu'enfin, il est quelque peu arbitraire de ne retenir que certains motifs de divorce, en particulier dans une société aussi hétérogène que le Canada.

À ce sujet, nous croyons que le constat d'échec d'un mariage est une question très subjective. Il dépend des antécédents culturels, techniques et religieux des époux et, en ce sens, il devrait être laissé à la discrétion des parties intéressées. Si, après un an, celles-ci décident que leur mariage est effectivement un échec, ce constat sera alors le fruit de leur réflexion personnelle. Les époux devraient avoir le droit de demander au tribunal de dissoudre leur mariage et ne devraient pas avoir à modérer leurs choix moraux particuliers en fonction d'un cadre restreint de motifs reconnus par l'État.

J'aimerais répondre aux deux arguments qui ont été invoqués en faveur du maintien des motifs fondés sur la notion de faute. Selon le premier de ces arguments, il existe certaines circonstances en vertu desquelles la dissolution immédiate du mariage est justifiée et nécessaire. Nous croyons que la réduction de la période d'attente de trois ans à un an tient largement compte de ce facteur, et qu'il n'existe absolument aucune circonstance pouvant justifier la dissolution immédiate d'un mariage dès le moment où les parties arrêtent leur décision. Selon nous, il n'est pas exagéré de demander aux parties d'attendre un an avant de présenter leur requête en divorce. Le deuxième argument est celui soulevé par le Comité d'action nationale sur le statut de la femme à l'appui du maintien des motifs fondés sur la notion de faute. Selon cet organisme, les époux qui demandent des mesures accessoires—par exemple, une aide alimentaire—en vertu de la Loi sur le divorce peuvent se servir de ces motifs pour ajouter du poids à leur demande. Ainsi, une femme qui demande une aide alimentaire aurait plus de chance d'obtenir gain de cause, si elle invoque des motifs comme la cruauté mentale ou physique. Notre expérience d'avocats spécialisés en droit de la famille nous montre que la jurisprudence ne corrobore absolument pas cette affirmation et que les demandes de pension alimentaire sont traitées selon leur bien-fondé. La notion de faute n'est prise en considération qu'au moment de l'instruction des requêtes en divorce. Les magistrats n'accordent pas nécessairement plus de poids à une demande d'aide alimentaire lorsque celle-ci est assortie de motifs fondés sur la notion de faute. Par conséquent, nous croyons que l'argument invoqué en faveur du maintien de ces motifs n'a pas sa raison d'être.

La quatrième recommandation porte sur la définition de l'expression «avoir vécu séparément». Ici encore, il s'agit d'une question quelque peu technique. Selon la jurisprudence, les parties qui vivent séparément sous le même toit doivent être considérées comme ayant vécu séparément aux fins du calcul de la période d'attente. L'interprétation de la loi a été élargie de façon à englober les personnes qui vivent séparément sous le même toit pour ne pas désavantager les époux à faible revenu qui décideraient que leur mariage est fini mais qui, pour des raisons économiques, ne pourraient se permettre d'avoir cha-



[Text]

act does not provide for this and we would ask that it be brought into line with the existing case law.

The fifth recommendation relates to the duty of legal advisors or solicitors, which is set out in clause 9 of the bill. Here we make two points. One is a very general point, that some of the language in the bill is gender specific. For example in clause 9 it talks about lawyers and then uses the masculine pronouns, "him" and "he". We would ask that the language of the bill be gender neutral and that references to professionals in particular be gender neutral. The second point with respect to that clause is that while many of us in our practices are prepared to refer our clients to mediation, the state of the art of mediation at this time is not particularly advanced. There has to be some regulation of that profession, to use the word loosely, and lawyers at this time do not feel that they should be obliged to recommend mediation. We feel that we could be asked to recommend mediation facilities known to the lawyer. However, even if the mediation profession were more highly regulated and perhaps more creditable, we do not feel that support issues are appropriate for mediation. We feel that custody and some of the other issues relating to family law are highly appropriate and do recommend mediation facilities often for those kinds of issues. We would ask that the duties of a solicitor be limited to recommending mediation facilities known to the solicitor.

**Senator Robichaud:** I understand the implications of the legal obligations of the lawyer. But is it not a moral obligation rather than a legal obligation? Legally he or she could easily fill out the form to indicate compliance. What are the sanctions if it is proven that the lawyer has not recommended conciliation or an agency that could provide it?

**Ms. Kirk:** That is a good point and you are quite right. Effectively, there are no sanctions or fines to be imposed on a solicitor who is found not to have made a recommendation of mediation. It is a moral suasion type of provision that asks lawyers to consider mediation and to recommend it to their clients. Our position is that lawyers must have the discretion to recommend it where they consider it to be appropriate and depending on the nature of the issue, and that it is not particularly appropriate in issues of support because support requires a very intimate and thorough understanding of the up-to-date case law, which mediators who are not solicitors cannot be expected to have. On the other hand, mediators can perform their useful function in resolving custody issues. Our position as solicitors is that we have to have discretion. As you say, it is essentially a moral judgment as to when mediation is appropriate and when to refer our clients to mediation, if we feel that it would be helpful in all the circumstances.

**Ms. Helene B. Puccini, Counsel, University Women's Club of Ottawa:** On that issue, I am a member of the Ontario Asso-

[Traduction]

cun une résidence. La loi n'est pas explicite à cet égard et nous aimerions qu'elle soit modifiée de façon à tenir compte de la jurisprudence existente.

La cinquième recommandation porte sur les devoirs des avocats, qui sont énoncés à l'article 9 du projet de loi. À ce sujet, nous avons deux remarques à faire. L'une est d'ordre très général et porte sur le genre utilisé dans l'ensemble du projet de loi. À l'article 9, par exemple, on ne parle que de «l'avocat». À notre avis, tout le libellé du projet de loi devrait être neutre, en particulier dans le cas des allusions aux professionnels. En deuxième lieu, nous tenons à souligner que même si un grand nombre des représentants de la profession sont prêts à orienter leurs clients vers des services de médiation, l'existence de services compétents en la matière n'est pas particulièrement répandue. De l'avis des avocats, l'exercice de cette profession, si on peut la désigner ainsi, devrait être davantage réglementé, et aucun avocat ne devrait être tenu, pour le moment, d'orienter ses clients vers des services de médiation. Pour notre part, nous croyons que les avocats devraient tout au plus être invités à orienter leurs clients vers des services de médiation. Quoi qu'il en soit, même si les services de médiation étaient davantage réglementés et peut-être plus crédibles, nous ne croyons pas qu'il serait indiqué d'y recourir pour le règlement des questions d'aide alimentaire. Selon nous, les questions de garde et certaines autres questions relatives au droit de la famille se prêtent très bien à la médiation et, dans de tels cas, nous recommandons effectivement le recours à ces services. Nous aimerions que les devoirs de l'avocat se limitent à recommander le recours à certains services de médiation.

**Le sénateur Robichaud:** Je comprends les implications inhérentes aux obligations de l'avocat vis-à-vis de la loi, mais ne s'agit-il pas plutôt ici d'une obligation morale? D'un point de vue strictement administratif, ne peut-il pas remplir la formule nécessaire pour indiquer qu'il s'est conformé à la loi. À quelles sanctions s'exposent les avocats qui refusent de recommander la conciliation à leurs clients ou de les orienter vers un service compétent en la matière?

**Mme Kirk:** Vous soulevez là un point très pertinent. Il n'y a effectivement aucune sanction ou amende prévue dans un tel cas. La nécessité d'envisager la médiation et de la recommander à leurs clients est beaucoup plus une obligation morale pour les avocats. À notre avis, cette décision devrait être laissée à la discrétion des avocats et être prise en fonction de chaque cas. Selon nous, il n'est pas particulièrement indiqué de recommander le recours à des services de médiation dans le cas des questions d'aide alimentaire. Celles-ci exigent en effet une connaissance approfondie de la jurisprudence, que l'on ne peut exiger des médiateurs, puisqu'ils n'ont pas une formation d'avocat. Par ailleurs, l'intervention des médiateurs peut être fort utile pour régler les questions de garde. Nous préconisons de laisser aux avocats le soin de décider ce qu'il convient de faire dans chaque cas. Comme vous l'avez dit, la question de décider si la médiation est indiquée et s'il convient d'orienter nos clients vers des services de médiation est essentiellement morale.

**Mme Hélène B. Puccini, avocate, Club des femmes universitaires d'Ottawa:** En ma qualité de membre de l'Association



[Text]

ciation of Family Mediators. We have some concern about the fact that we lawyers must pass very stringent tests in order to be admitted to the bar to practice in this area, whereas the delegation of mediating could be made to people who have no qualifications in the area of family law. They would be doing the same things which lawyers do but without the qualifications required for lawyers. We have very strict guidelines on professional conduct, negligence, accountability, and solicitor-client privilege, and we would be opening a whole area where people would be allowed to practice law without qualifications.

**Ms. Kirk:** Recommendation No. 6 relates to the bars to divorce. That is, the circumstances in which a judge should not grant divorce. We would ask that the provision which allows the judge to withhold the granting of the divorce, if it would prejudicially affect the financial position of the spouse, be reintroduced into the bill. There are a number of other organizations that have made that submission to the parliamentary committee as well. We would also ask—and we consider this to be a very important housekeeping provision—that a court have the discretion to bar a divorce where it would prejudice the right of a spouse to apply for a division of property under provincial family law legislation. For example, in Ontario a spouse has jurisdiction under the Family Law Reform Act to apply for a division of property once the divorce has been granted. If, for example, a wife applied for a divorce and two months following the separation a divorce was granted but the property had not been divided, neither spouse would have the opportunity to apply for division of property. What we are asking is that the courts be given jurisdiction to refuse the granting of a divorce if it would prevent either spouse from applying for division of property under provincial legislation.

Recommendation No. 7 will be dealt with by Mrs. Greenberg.

Recommendation No. 8 relates to objectives for child support, which is a controversial issue. We are asking that the courts be given jurisdiction to recognize the value of care given by the primary custodial parent and be able to ascribe economic value to the care provided. Right now the approach is to assess the global costs of supporting a child and divide that proportionately between the two parents, having regard to their respective incomes. It does not take into consideration the fact that one spouse is essentially providing unpaid services to the child, and we would ask that that be translated into an economic factor to be assessed in arriving at the appropriate amount of support to be paid. There is some case law in Ontario to that effect, but, generally speaking, it has not been taken up by the courts.

Our ninth recommendation relates to custody. We do not intend to go into detail on this one, except to say that joint custody has become a bit of a cause celebre before the parliamentarian

[Traduction]

ontarienne des médiateurs familiaux, j'aimerais intervenir sur cette question. Nous trouvons quelque peu anormal que les avocats soient obligés de passer des examens très rigoureux pour être admis au barreau afin de pouvoir exercer le droit de la famille, alors que le titre de médiateur peut être décerné à des personnes qui n'ont absolument aucune connaissance en matière de droit de la famille. Pourtant, ces personnes sont appelées à faire le même travail que les avocats sans avoir les mêmes compétences. Pourquoi permettrions-nous à des personnes d'exercer le droit sans avoir les compétences nécessaires, alors que nous sommes nous-mêmes assujettis à des règles d'éthique très strictes.

**Mme Kirk:** La sixième recommandation porte sur le refus de prononcer un divorce, c'est-à-dire sur les circonstances autorisant un juge à refuser un divorce. Nous voulons que la disposition qui permet au juge de refuser de prononcer un divorce, lorsque celui-ci est susceptible d'être préjudiciable à la situation financière de l'un des époux, soit réinsérée dans le projet de loi. Un certain nombre d'autres organismes ont également formulé une recommandation en ce sens à l'intention du comité parlementaire. Nous voudrions également—et nous considérons que cela est un point très important—qu'un tribunal puisse refuser de prononcer un divorce lorsque celui-ci est susceptible d'être préjudiciable au droit de l'un des époux de demander la division des biens du ménage en vertu des lois provinciales sur la famille. Par exemple, selon la Loi sur la réforme du droit de la famille en Ontario, un époux peut demander la division des biens du ménage une fois que le divorce a été prononcé. Si, par exemple, une femme présente une requête en divorce et que, deux mois après la séparation, le divorce est prononcé sans que les biens n'aient été divisés entre les deux époux, ni l'un ni l'autre ne peut ensuite présenter une demande en ce sens. Nous estimons que les tribunaux devraient pouvoir refuser de prononcer un divorce, lorsque celui-ci est susceptible d'empêcher l'un ou l'autre des époux de demander la division des biens du ménage en vertu des lois provinciales.

La septième recommandation sera traitée par M<sup>me</sup> Greenberg.

La huitième recommandation a trait aux objectifs de l'ordonnance rendue au profit de l'enfant, dont la teneur prête à controverse. Nous demandons que les tribunaux puissent tenir compte de la valeur des soins prodigués par le parent qui a obtenu la garde de l'enfant et soient en mesure d'évaluer ce que ces soins représentent en termes financiers. À l'heure actuelle, on se contente d'évaluer le total des frais engagés pour survenir aux besoins de l'enfant et de le diviser proportionnellement entre les deux parents en fonction de leurs revenus respectifs. Cette façon de procéder ne tient aucunement compte de la valeur des soins prodigués à l'enfant par l'époux qui en a la garde. Or, il faudrait, à notre avis, que ces aspects soient quantifiés aux fins du calcul de la pension alimentaire à verser. Il existe, en Ontario, certains cas de jurisprudence à ce sujet mais, en général, les tribunaux ne tiennent pas compte de ce facteur.

Notre neuvième recommandation a trait à la garde. Nous n'avons pas l'intention de nous étendre sur cette question, sinon pour dire que la garde conjointe est presque devenue un sujet

## [Text]

tary committee. The National Association of Women and the Law has prepared a very comprehensive two-volume report on the issue of joint custody. Louise Lamb, a respected solicitor, has been largely responsible for preparing that report. We would encourage honourable senators to grant standing to Louise Lamb to come and speak with you in more detail about the issue of joint custody.

At this point, we would just like to say that, as family law practitioners, we are all very much in favour of joint custody and encourage it in our practices. Even when parties demonstrate an initial reluctance to the idea, we ask them to give it very serious consideration. However, if the parties are not prepared to consider it, but enter into litigation over custody and litigate that issue all the way to trial, then we feel that that demonstrates a fundamental inability to and to agree on the essential issues relating to the child. We feel that it is then not appropriate for the court to step in and order these parties to co-operate around the issue of parenting, when they have very clearly demonstrated their inability to co-operate on such issues.

Therefore, it is our position that the Divorce Act should expressly incorporate the existing case law, which is that joint custody orders shall not be made except on consent of the parties.

Recommendation No. 10, which is our final recommendation, will be dealt with by Ms. Greenberg. Thank you.

**Ms. Shirley Greenberg, Counsel, University Women's Club of Ottawa:** My name is Shirley Greenberg and, as has already been mentioned, I am a family law practitioner in this city and am also active with the University Women's Club. I am here representing that group, and also as a practising lawyer. I would like to make a few introductory remarks. I am addressing myself to the issue of spousal maintenance or support, and I will use the word "support", and also the variation of any court order in respect of the support matter. I personally think that this bill has the greatest impact of practical consequences, let us say, on the basis of this issue. I realize that the issue of custody is very important, but, in my opinion, it is primarily a non-legal issue.

The issue of child support is extremely important, but in view of the fact that the large majority of poor old people are women, I think that the issue of spousal support is extremely important, because most of these women were married women, perhaps widowed. In the context of increasing marriage breakdown, we will certainly swell the ranks of the older poverty-struck women if we do not have a more equitable settlement with regard to the support issue at the time of divorce. In paragraph 7 on page 3, our group addresses itself expressly to the older dependent spouse, who, of course, could be a male but is more often a female. We have asked for an express statutory exception to be made in the case of the older dependent spouse. The reason we put this emphasis on the issue is that there is not this recognition in present case law. There is an emphasis on self-sufficiency in the provincial legislation and in this new bill, with which we, of course, completely agree. However, it is

## [Traduction]

de prédilection pour le comité parlementaire. L'Association nationale des femmes et le droit a préparé un rapport en deux volumes sur cette question. Louis Lamb, avocate fort connue, a d'ailleurs participé activement à la rédaction de ce document. Nous invitons donc les honorables sénateurs à lui demander de venir leur exposer en détail toute cette question de la garde conjointe.

Sur ce point, nous aimerions simplement dire qu'à titre d'avocates spécialisées en droit de la famille, nous sommes toutes fortement en faveur de la garde conjointe et nous l'encourageons dans l'exercice de notre profession. Même lorsque les parties se montrent réticentes au premier abord, nous leur demandons de prendre sérieusement cette possibilité en considération. Toutefois, si elles ne sont pas prêtes à envisager la garde conjointe et décident de s'adresser aux tribunaux pour faire trancher cette question, cela démontre leur inaptitude fondamentale à collaborer et à s'entendre sur les questions essentielles concernant leur enfant. Nous estimons que dans un tel cas, il n'est pas indiqué de prendre des mesures pour forcer ces parties à s'entendre, alors qu'elles ont clairement démontré leur inaptitude à le faire.

C'est pourquoi nous croyons que la Loi sur le divorce devrait tenir compte explicitement de la jurisprudence actuelle, selon laquelle aucune ordonnance de garde conjointe ne devrait être rendue sans le consentement des parties en cause.

La dixième et dernière recommandation sera exposée par M<sup>me</sup> Greenberg. Je vous remercie.

**Mme Shirley Greenberg, avocate, Club des femmes universitaires d'Ottawa:** Je m'appelle Shirley Greenberg et, comme ma compagnie l'a déjà mentionné, j'exerce ici même à Ottawa la profession d'avocate spécialisée en droit de la famille. Je suis également active au sein du Club des femmes universitaires. Je suis ici aujourd'hui à titre de représentante de ce groupe et aussi à titre d'avocate. J'aimerais d'abord faire quelques remarques préliminaires. Je vais traiter de la question des ordonnances rendues au profit de l'époux et de la modification de ces ordonnances. Je crois personnellement que, sur le plan pratique, les répercussions de l'actuel projet de loi sont susceptibles d'avoir le plus d'effet dans ce domaine. Je reconnais que la question de la garde est très importante mais, à mon avis, elle revêt un caractère essentiellement non juridique.

La question des ordonnances rendues au profit de l'enfant est extrêmement importante, mais étant donné que la vaste majorité des défavorisés sont des femmes, je crois que la question des ordonnances rendues au profit de l'époux est plus importante encore, puisque la plupart des femmes défavorisées sont mariées et parfois veuves. Avec l'augmentation du nombre de divorces, le problème de la pauvreté chez les femmes plus âgées ne pourra que s'aggraver, si nous ne prenons pas dès maintenant des mesures pour assurer un règlement plus équitable au moment du divorce. Au septième paragraphe de la page 3, notre groupe traite plus précisément de la situation des conjoints dépendants âgés qui, naturellement, peuvent aussi bien être des hommes, mais qui sont, le plus souvent, des femmes. Nous avons demandé que la loi fasse expressément exception dans le cas des conjoints dépendants âgés. Si nous insistons sur ce point, c'est que la loi actuelle n'en fait aucune



## [Text]

not realistic where a marriage has lasted for 20 years and there is a spouse who has taken a secondary role often in a part-time job or in no work outside the home at all. We find that the limited support order, which this bill encourages and which the concept of self-sufficiency also rationally leads to, is dangerous for the older dependent spouse.

I speak from experience, and as all of us here know the settlements made, particularly in 1981 before the crash, have resulted in the situation where people today, particularly women, have been cut off from the right to go back and obtain a variation of an order that ended, perhaps, in June 1985 or June 1984. Those birds are now coming home to roost, and I know that if a lawyer took part in a settlement three or four years ago that has today resulted in destitution of a spouse because she cannot get a variation, that lawyer would feel a very onerous burden here. The burden is lessened, of course, if the judge imposed the order.

Nevertheless, I think that what happens is that one spouse tends to prosper and the other one does not, and this is partly because we do not recognize the right of a spouse, after marriage breakdown, to maintenance of a reasonable standard of living in accordance with that customarily enjoyed, or to an equal standard of living. Again, I stress that it is the older dependent spouse in the long marriage, and I think that 20 years is a figure that would be universally accepted as a long marriage, although in Ontario they say that anything over six years is a long marriage these days.

In terms of being handicapped to re-enter the labour force, there is no question that that gap can never be made up. There is a loss of 20 years of pension contribution, or even of devotion to a career or of making the contacts necessary to operate as an entrepreneur or a consultant—which is the favourite term, these days, for the unemployed. It is my position as a practitioner, and also the reasoning behind our statements in the brief, that it takes two to make a spouse a dependent. It is unfair that one spouse is left in poverty while the other one prospers. The poverty, of course, may be relative.

The spouse who invested in a career with the assistance of a spouse at home should be obligated to assist the spouse, who is thus handicapped, to overcome that handicap, even if it means a lifetime award of support. I find that people at the stage of marriage breakdown are often very optimistic about their ability to get back into the labour force and will consent to a limited term order in a state of either euphoria or total unrealism. It is, of course, the lawyer's responsibility to bring people back to earth. However, often they are in ignorance of the actual cost of running a family and keeping a home going, or even of keeping themselves fed, clothed and so on. If a person has been in a total state of dependency, that can be the case.

## [Traduction]

mention. La loi provinciale, tout comme ce projet de loi, attache beaucoup d'importance à la notion d'indépendance économique, ce qui, évidemment, nous plaît beaucoup. Cependant, cette mesure législative n'est pas réaliste, notamment dans le cas des mariages qui ont duré une vingtaine d'années et où l'un des conjoints n'a eu qu'un rôle secondaire dans l'apport financier du couple, n'ayant occupé qu'un emploi à temps partiel ou n'ayant pas travaillé du tout à l'extérieur du foyer. Nous estimons que la possibilité d'ordonnances alimentaire provisoires, qu'on retrouve dans ce projet de loi et qui sont liées à la notion d'indépendance économique, représente un danger pour le conjoint dépendant âgé.

D'après mon expérience, et comme nous le savons tous, certains jugements, notamment ceux prononcés en 1981 avant la crise financière, ont enlevé à ces personnes, en particulier des femmes, le droit de demander une révision de leur ordonnance dont l'échéance arrivait en juin 1985 ou en juin 1984. La situation s'est retournée contre elles. Nul l'ignore qu'un avocat qui aurait obtenu une ordonnance il y a trois ou quatre ans qui ne laisse aucun droit au conjoint parce qu'elle n'est pas révisable, se sent très mal à l'aise aujourd'hui; un peu moins, naturellement, si c'est le juge qui a imposé l'ordonnance.

Il reste que ce qui arrive dans ces cas-là, c'est que l'un des deux époux s'enrichit alors que l'autre s'appauvrit, en partie parce que nous n'admettons pas que les deux conjoints, ont également le droit de conserver le niveau de vie qu'ils avaient avant la rupture du mariage, ou de ne pas être défavorisés l'un par rapport à l'autre sur le plan financier. Je le répète, je veux parler des conjoints dépendants âgés dont le mariage date de longtemps, disons vingt ans, période qui est universellement admise comme assez longue pour un mariage, bien qu'en Ontario, on considère que plus de six ans, c'est un exploit.

Quant à se demander si la réintégrations à la population active posé des problèmes, on s'accorde généralement à dire qu'il est à peu près impossible de rattraper le retard, après avoir passé vingt ans sans contribuer au fonds de retraite, après avoir abandonné l'idée de poursuivre une carrière ou sans avoir fait les contacts nécessaires pour agir comme entrepreneur ou conseiller, expressions à la mode, de nos jours, pour parler des chômeurs. D'après mon expérience, et nous le faisons bien ressortir dans notre mémoire, la dépendance économique d'un conjoint met généralement en cause l'autre conjoint également. Il est donc injuste qu'un des deux conjoints s'appauvrisse alors que l'autre s'enrichit. Naturellement, la notion de pauvreté est parfois relative.

Quiconque a investi dans une carrière avec l'aide d'un conjoint au foyer devrait être obligé d'aider ce dernier à surmonter ses difficultés, car il est en difficulté, même si pour cela, il devra lui apporter un soutien financier pendant toute sa vie. Au moment de la rupture du mariage, certains conjoints, souvent très optimistes quant à leur capacité de retourner sur le marché du travail, acceptent une ordonnance alimentaire provisoire, soit dans un moment d'euphorie soit dans un moment d'irréalisme total. Bien sûr, il appartient alors à l'avocat de ramener son client à la réalité, car souvent, celui-ci ignore totalement ce qu'il en coûte pour élever une famille et administrer un foyer, ou même pour se nourrir et se vêtir soi-même.



[Text]

I do not like to say, and certainly not before this august group, that all older people are necessarily handicapped and can never overcome it. There are cases where people can re-enter the labour force after many years at home. I am one, and not all are going to have to have lifetime assistance, but those people can look after themselves, and the law does provide for variation in the event of material change. It is the older dependent spouse who is now under the great burden of having to prove inability to support oneself.

You may know that the Supreme Court of Canada's decision in the case of *Massier v. Delage* did make limited term orders legally almost impossible, although there are still some being made, but few.

That was a very close decision and certainly reflected the ambivalence of most people in society, including older dependent spouses who want to be independent. But the reality is that the gap of the many years just cannot be overcome.

I will read the two major paragraphs, paragraphs seven and ten, starting at page three. I think that those statements are clear enough. In paragraph seven we ask for an express statutory exception in the case of the older dependent spouse of a long marriage. Although we point out that an exception could be made by a court or in negotiations under the existing section 15, subparagraphs (5) and (6), nevertheless the case law does not give one comfort in this area. It is an uphill battle, and I do not think that when a person is already burdened it should continue to be that way.

The principle of equalization of financial positions of spouses is one that we think should be more strongly emphasized. Although it is unquestionable that one income cannot support two households at the previous level of the one household, nevertheless if there is a disadvantage it should be more equally shared. Right now the spouse who has the greatest handicap is further disadvantaged by a support order that, by no means, puts her or him in the position equal to the spouse who has the income-earning position and the greater security.

I might say that although the property provisions of the provincial legislation have been improved—even in Ontario there is a new bill—nevertheless that does not make up for the disparity in income and employment.

The specific changes we recommend are: An amendment to subparagraph 15(4), to incorporate the express prohibition. We ask that a new subparagraph 15(6)(e) be included. That relates, again, to a marriage of long duration and financial

[Traduction]

Quand un conjoint a été maintenu dans un état total de dépendance, cela est possible.

Je ne veux pas dire cependant, surtout pas devant votre auguste audience, que toutes les personnes âgées sont nécessairement handicapées et qu'elles ne peuvent surmonter leurs difficultés. Il arrive que celles-ci puissent réintégrer le marché du travail après être demeurées bien des années au foyer. J'en sais quelque chose. Mais tout le monde n'aura pas à se faire entretenir toute sa vie, certaines personnes pourront se prendre en charge elles-mêmes. Incidemment, la loi prévoit la révision des ordonnances alimentaires advenant un changement dans la situation financière d'un conjoint. Le problème se pose dans le cas du conjoint dépendant âgé, à qui l'on impose de prouver qu'il ne peut subvenir lui-même à ses besoins.

Vous savez peut-être que le jugement rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Massier vs Delage* a rendu pratiquement illégal le prononcé d'ordonnances provisoires, mais il y en a très peu.

Le résultat du vote a été assez serré, ce qui illustre certainement à quel point les opinions sont partagées sur cette question parmi la population en général, et également chez les conjoints dépendants âgés, qui aimeraient bien, eux aussi, être indépendants financièrement. Un fait demeure, c'est que le fossé qui s'est creusé pendant ces longues années de dépendance ne peut pas facilement être comblé.

Permettez-moi de vous lire les deux principaux paragraphes, les paragraphes sept et dix, à la page 3. Je crois qu'ils sont assez clairs. Dans le septième paragraphe, nous demandons que la loi tienne expressément compte du cas des conjoints dépendants âgés qui ont vécu un mariage prolongé. Bien que nous signalions que le juge pourrait le faire en rendant son ordonnance ou en évaluant la situation dont il est question aux paragraphes 15(5) et (6), il reste que la jurisprudence ne nous rassure pas à cet égard. C'est une lutte continuelle, et je ne crois pas qu'il soit juste de continuer à accabler une personne qui est déjà en déficit.

On devrait, à notre avis, insister davantage sur le principe d'assurer un certain parallélisme entre la situation financière des deux conjoints. Nous admettons, bien sûr, qu'avec un seul revenu, on ne peut faire vivre deux maisons et avoir la même aisance que lorsqu'il n'y avait qu'un foyer, mais nous estimons que s'il doit y avoir une baisse du niveau de vie, elle devrait être partagée plus également. À l'heure actuelle, le conjoint qui est le moins fortuné ne voit qu'empirer son sort avec l'ordonnance alimentaire, car elle n'est jamais assez élevée pour lui permettre d'être dans la même situation que son ex-conjoint qui a un meilleur revenu et une plus grande sécurité.

J'admets que bien que la loi provinciale contienne maintenant de nouvelles dispositions sur le partage de la propriété, car même en Ontario on adopte des nouvelles lois, cela ne règle pas le problème de la disparité entre les revenus des conjoints et les emplois qu'ils occupent.

Nous recommandons donc les modifications suivantes: Que le paragraphe 15(4) interdise expressément le prononcé d'ordonnances provisoires. Nous voudrions qu'un alinéa 15(6)(e) soit ajouté. Là aussi, on mentionnerait les mariages de longue durée et la dépendance économique qui s'ensuit et on y

[Text]

dependency, and also incorporates the principle of equal standard of living.

We ask that the word "functions" in subparagraph 15(5) be deleted, and that added to that paragraph be an emphasis on the length of time of cohabitation and the allocation of roles and functions in a marriage; namely, the principal sharing of child care, household management and financial position be recognized as joint responsibilities of the spouses.

We point out that subparagraph 15(6)(c) does not require the court to relieve against economic hardship arising from the marriage but merely from the breakdown. We ask that hardship which arose during the marriage because of the pattern of conduct be addressed, and that hardship arising from the breakdown be included in this subparagraph.

At page six of the brief, I think the danger is that there be limited term orders which can be acceptable at time one, say, a three-year term. Obviously, when such an order is made, one is speculating that at the end of the three years a certain set of conditions will exist. What happens if they do not exist? Under this legislation it is only in limited circumstances that a variation of that order can take place. We ask that there be no limitations on the possibility of an extension of the order where the conditions anticipated did not occur and where, in the situation of hardship, there can be an extension of the order for support.

Those are my submissions.

**The Chairman:** Thank you, Ms. Greenberg. I now call upon Ms. Puccini.

**Ms. Puccini:** Thank you, Madam Chairman. I, of course, wholeheartedly endorse the comments of the two previous speakers. I should like to say that we welcome the change in grounds. We have clients calling every day asking if the new law is in effect yet. They do not want to seek out fault grounds; yet they would like a clean break. They are waiting for the new law to come into effect so that they can get a divorce with some dignity and not have to wait for a long period of time. I think the one-year provision is excellent and will have a good impact on families.

I do not think there is any need, in a situation when a family is suffering from the breakdown, to cause fault to be thrown at one party or another. This is a time when we have to take a totally new approach. We do not want children taking sides with one parent or the other. I think we are all familiar with that happening to people we know. Children, for one reason or another, can be lined up on one side or the other, and in some situations we say that the children will get over this and that they will learn to understand. In many cases, this never happens, and they are deprived of the company of both parents, and the child may be deprived of the company, encouragement and assistance of one parent for the rest of their lives. We do not want to see that happening. We are quite pleased that this

[Traduction]

intégrerait le principe d'un niveau de vie égal pour les deux conjoints.

Nous voudrions que le mot «fonctions» soit biffé du paragraphe 15(5) et qu'on insiste davantage sur la durée de la cohabitation des époux et sur la répartition des rôles et des fonctions entre les conjoints mariés, de façon à ce que soient notamment reconnues comme responsabilités conjointes les tâches relatives aux soins donnés aux enfants, à l'entretien de la maison et à son administration financière.

Nous signalons que l'alinéa 15(6)c) n'oblige pas le tribunal à tenir compte des difficultés économiques découlant du mariage, mais simplement de l'échec du mariage. Nous demandons qu'on inclue également les difficultés économiques survenues pendant le mariage en raison de la façon de vivre des conjoints, et que ces difficultés économiques comprennent également celles résultant de l'échec du mariage.

A la page six du mémoire, nous craignons que certaines ordonnances provisoires soient émises, dont l'échéance semblait raisonnable au moment où elles ont été rendues, tout simplement parce que les parties avaient présumé qu'elles seraient dans une meilleure posture à ce moment-là. Qu'arrive-t-il si leurs prévisions ne s'avèrent pas? Aux termes de ce projet de loi, ce n'est que dans des circonstances bien précises qu'une demande de modification peut être présentée. Nous demandons que la loi ne fasse aucune restriction quant à la possibilité de demander une prolongation ou une révision de l'ordonnance lorsque les conditions deviennent autres que celles qui avaient été prévues initialement et dans tous les cas où la loi prévoit déjà une prolongation de l'ordonnance alimentaire.

Telles sont mes recommandations.

**Le président:** Merci beaucoup, M<sup>me</sup> Greenberg. Je demanderais maintenant à M<sup>me</sup> Puccini de prendre la parole.

**Mme Puccini:** Merci beaucoup, madame le président. Évidemment, j'endors de tout cœur les observations faites par les deux orateurs précédents. Nous accueillons tout particulièrement bien les modifications qui ont été apportées au niveau des motifs du divorce. Tous les jours, nous avons des clients qui nous demandent si la nouvelle loi est entrée en vigueur. Ils ne veulent plus recourir à la notion de faute; ils veulent que la rupture se fasse de façon civilisée. Ils attendent l'entrée en vigueur de la nouvelle loi afin de pouvoir obtenir leur divorce dans la dignité et sans subir de délais inutiles. A mon avis, le délai d'un an est excellent, et il aura des conséquences heureuses sur le bonheur des familles.

Je ne crois pas qu'il soit nécessaire, compte tenu de la souffrance qu'éprouve la famille en raison de l'échec du mariage, de jeter le blâme sur l'un ou l'autre des deux conjoints. Il est temps que nous ayons une approche tout à fait nouvelle. Nous ne voulons plus que les enfants se rangent du côté de l'un de leurs parents. Chacun de nous a été témoin de cas où cela se faisait. Pour une raison ou une autre, les enfants sont parfois amenés à prendre la part de l'un ou de l'autre de leurs parents. On prétend que dans certaines circonstances les enfants réussissent à faire la part des choses et à comprendre. Nombre d'entre eux n'y arrivent jamais. Ils sont alors dépossédés de la compagnie, de l'encouragement et de l'aide de l'un de leurs parents pour le reste de leur vie, quand ce n'est pas des deux.



*[Text]*

fundamental change will take place. That is why we are requesting the deletion of the other two fault grounds that are maintained in the bill.

We want to move away from the adversarial approach to family law. We think that does no one any good, and that is why we encourage mediation in appropriate circumstances, and in circumstances that would be limited to custody and access. We think that if there can be co-operation on that front from the very beginning, the parent and the child will not lose the tenuous bond that exists at the time of separation.

It is sad to say, but the bond between a child and a parent does break very easily. We are encouraged by this bill in that it sets out access and that access will be encouraged to a maximum. I think that that is very important. All too frequently we see the non-custodial parent less and less exercising his or her right to see the children and that hurts the children very much. Quite often that is done as a way of getting back at the other spouse, although many people do not even recognize that; they do not see that in themselves.

In my practice, and from what I have seen, if the relationship between both parents can be maintained, and if the child can have maximum opportunity to be with both parents, the healing process for the family will be that much quicker, and the emotional side effects will be less and less.

Unfortunately, the ideal is not always available and does not always work, but I think mediation will certainly help to relieve some of that and redirect anger and de-emphasize hurt between parties.

What we are trying to do here is to plan what is best for the children and try to have both parents working toward that instead of one saying, "I was not at fault. The other person is wrong," and putting that kind of emphasis on it. That is totally non-productive because it goes nowhere.

One of the underlying issues that we see in our practice that house this kind of frustration and unhappiness is the economic worries. Everyone would like to have an amicable separation but what are they going to lawyers for? They are worried that they are not going to have enough money to carry on with the standard that they have been accustomed to, and they are worried about the unknown and uncertainty. A spouse who has been the dependent one is looking at the future with a lot of concern, and this is translated to the unfortunate games that are played with the children. As lawyers, if we can come in at an early stage and stabilize the economic situation, a lot of the other problems that tend to happen in marriage breakdowns never occur. Then people are willing to discuss and negotiate, because the powerless person has been propped up. We have to take a realistic approach to economic self-sufficiency. In a lot of our cases one party is the primary breadwinner and the

*[Traduction]*

Nous ne voulons plus que cela se produise. Nous sommes contentes de constater que l'on apportera ces modifications essentielles. Voilà pourquoi nous demandons que les deux références à la notion de faute qui ont été retenues dans le projet de loi soient supprimées.

Nous ne voulons plus que la loi sur la famille soit dictée par l'affrontement. A notre avis, tous ne s'en portent que plus mal. Voilà pourquoi nous favorisons le recours à la médiation dans certaines circonstances appropriées, notamment celles qui ont trait à la garde des enfants et à leur accessibilité. A notre avis, si, dès le début, on peut s'assurer de la collaboration des parties sur ce point, ni les parents ni les enfants ne perdront les liens étroits qui les unissaient au moment de la séparation.

Il est triste de le dire, mais les liens qui unissent le parent et l'enfant s'estompent très facilement. Ce projet de loi est encourageant, car il stipule que les deux conjoints doivent avoir accès aux enfants et favorise le maximum de communication entre eux. Je crois que cela est très important. Trop souvent, le parent qui n'a pas la garde des enfants en vient à exercer de moins en moins son droit de voir les enfants, et ceux-ci en souffrent beaucoup. Bien souvent, le parent agit de cette façon pour se venger de son ex-conjoint, bien que peu de gens reconnaissent cette réalité. Ils ne s'en rendent tout simplement pas compte.

D'après mes constatations et d'après les observations que j'ai faites, si les rapports entre les deux parents peuvent être maintenus, et si l'enfant peut avoir le plus d'occasions possible de se trouver avec ses deux parents, la cicatrisation est beaucoup plus rapide pour la famille, et les manifestations émotionnelles sont beaucoup moins marquées.

Malheureusement, l'idéal n'est pas toujours possible, et les solutions, si bonnes soient-elles, ne réussissent pas toujours, mais je crois que la médiation aide à apporter un certain soulagement, à contourner l'agressivité et à diminuer la souffrance qu'éprouvent les parties.

Au fond, tous nos efforts visent à assurer le bonheur de l'enfant, à amener les deux parents à agir en fonction de cette réalité, à leur éviter de se dire qu'ils ne sont pas coupables et que c'est l'autre qui l'est, et à constamment insister sur cet aspect. Cet attitude est entièrement dévastatrice, car elle ne mène nulle part.

L'un des problèmes connexes que nous constatons dans notre travail est que cette frustration et ce malaise découlent souvent des tracas financiers. Tout le monde voudrait que la séparation se fasse à l'amiable, mais pourquoi s'adresse-t-on à un avocat pour régler ce problème? On craint de ne pas avoir assez d'argent pour mener la vie qu'on menait auparavant et l'on s'inquiète de l'inconnu et de l'incertain. Quiconque a été habitué à dépendre de l'autre envisage l'avenir avec beaucoup d'appréhensions, et cette crainte se traduit par une manipulation malheureuse des enfants. Si, en tant qu'avocats, nous pouvions intervenir dès le début et aider les parties à stabiliser leur situation économique, une bonne part des problèmes qui surviennent lors de l'échec du mariage ne se présenteraient jamais. Une fois les questions financières réglées, chacun est prêt à discuter et à négocier, car le conjoint le moins fortuné est aidé. Notre façon d'aborder l'indépendance économique

*[Text]*

other party may have a part-time job. As we know, part-time workers have no benefits. They acquire no pension, they usually get the minimum wage and they do not have any job security. We cannot say to this person that your marriage is broken down so just go and ask your employer for full-time employment and you are all set. It does not work that way. They usually do not get the jobs and there is not a lot out there for people who lack specific job skills. We have to recognize that and we would like to encourage self-sufficiency, but we have to be realistic and say there is a problem here and where do we go for the dollars. Unfortunately, the onus is on the spouse who has the income-earning ability. That is reality and that is what we are faced with.

We would like people to be able to walk out of marriages and never have any further obligations or responsibilities but, unfortunately, it does not work out that way. With the lifetime commitment you have to children sometimes there is a longer term commitment to the dependent spouse.

I should like to reiterate the situation where there has been a marriage of long duration and the parties have enjoyed a certain standard of living. We have to encourage some sort of equality. I do not think it is fair that one party should be relegated to a situation that is much lower than the other person will be enjoying. There are a lot of problems with older spouses, especially people of pensionable age, and in some cases there is no life insurance available, if the supporting person dies. We have to see that our pension legislation lines up. Under the laws that exist most spouses are eliminated as a beneficiary of pensions once a divorce takes place.

If the legislation were saying, "We will hold up a decree absolute, because you have prepared no other alternative for your spouse and if you died without life insurance the pension payment would not go directly to your former spouse because it would be cut off. Therefore, on these grounds you are not able to get a decree absolute." That would change the picture.

However, in this bill there is not that protection and we have either to change the pension laws or give an alternative so that people in that situation will have something. We cannot say, "Because you have no life insurance and cannot be a beneficiary of a pension, we are sorry, but you have nothing." There are many spouses, generally women, who have made a wonderful contribution to their family for years. I have seen 30-year and 40-year old marriages end in divorce and people who had enjoyed middle-class standards of living then faced with poverty because there was no protection for them within the family and because of their age and the duration of the marriage. We have to ensure that if we cut them off at one point there is other legislation and plans that will give them the

*[Traduction]*

doit être réaliste. Bien souvent, un seul des deux conjoints a un revenu décent, alors que l'autre n'a qu'un emploi à temps partiel. Comme nous le savons, les travailleurs à temps partiel n'ont pas d'avantages sociaux. Ils n'accumulent pas de pension; ils ont généralement le salaire minimum et n'ont aucune sécurité d'emploi. Inutile de leur dire de s'adresser à leur employeur pour lui demander un emploi à temps plein maintenant que leur mariage est rompu. Cela ne fonctionne pas comme cela. Ces personnes ne réussissent généralement pas à se trouver un emploi, la plupart du temps parce qu'elles n'ont pas les compétences voulues. Il faut en être conscient. Nous aimerions bien encourager l'autonomie financière, mais il faut être réaliste et admettre qu'il y a un problème et qu'il faut trouver l'argent quelque part. Malheureusement, c'est souvent chez le conjoint qui a la capacité de gagner que nous le faisons. Tels sont les faits, et c'est à cela que nous devons nous attaquer.

Nous aimerions bien faire en sorte qu'une fois le mariage rompu, les conjoints n'aient plus d'obligations ou de responsabilités envers d'autres, mais malheureusement, cela ne fonctionne pas comme cela. En plus de l'engagement à vie qu'il doit avoir à l'égard des enfants, le conjoint divorcé a parfois des engagements à long terme vis-à-vis du conjoint dépendant.

J'aimerais, si vous me le permettez, insister à nouveau sur les mariages de longue date, au cours desquels les parties ont joui d'un certain niveau de vie. Nous devons faire en sorte qu'il y ait une certaine égalité entre les conjoints. Je ne crois pas qu'il soit juste que l'un des conjoints se contente d'une situation beaucoup moins avantageuse que celle de l'autre conjoint. Le cas des époux âgés, en particulier de ceux qui ont déjà atteint l'âge de la retraite, pose bien des problèmes. Dans certains cas, l'ex-conjoint survivant ne retire pas d'assurance-vie quand celui qui lui apportait l'aide financière meurt. Il faudrait modifier nos lois sur les pensions afin de tenir compte de cette réalité. En vertu des lois actuelles, la plupart des conjoints, une fois divorcés, ne peuvent plus être bénéficiaires de la pension de retraite de leur ex-conjoint.

Ce projet de loi pourrait stipuler que le divorce ne peut être définitif si le conjoint, n'a pas souscrit d'assurance-vie et n'a pas prévu d'autres solutions pour garantir la sécurité financière de son ex-conjoint en cas de décès, vu que la loi prévoit que les prestations de retraite ne peuvent être versées directement à un ex-conjoint divorcé et que celui-ci se trouve sans ressources. Pour ces raisons, il ne saurait y avoir de jugement définitif. Cela changerait les choses.

Malheureusement, ce projet de loi n'offre pas de protection à cet égard, et il nous faudrait modifier les lois sur la pension ou trouver une autre solution afin que ceux qui sont dans cette situation puissent obtenir quelque chose. Pas question de dire: «Vous n'avez pas d'assurance-vie et que vous ne pouvez être bénéficiaire d'une pension, nous regrettons, mais vous ne pouvez rien avoir.» De nombreux conjoints, la plupart du temps des femmes, ont apporté pendant bien des années une contribution remarquable à leur famille. J'ai vu des mariages de trente ans et de quarante ans finir par un divorce et des gens qui avaient toujours eu un niveau de vie respectable se retrouver pauvres parce qu'aucune protection n'avait été prévue pour eux et qu'il ne leur était plus possible de songer à un autre avenir



[Text]

safety net they require. We cannot eliminate the one until the others are in place.

We have to look at the economic climate. We have to be realistic and we can only encourage self-sufficiency where it can reasonably happen.

I would also like to say that raising a family is very difficult especially in this day and age when there are pressures on both spouses to be working. Basically, if you both want to work, you have to have the money to employ staff to perform all the functions one of you would be doing if you were home full time. If we do not have universal childcare for people, then they have to have a support system somewhere.

In many cases it is only realistic that one of the spouses should stay home and raise the children. When that occurs there is the economic dependency. We have to recognize it and we have to say that, "You have chosen to stay home and raise your children and you are out of the labour market. Therefore, you have acquired a dependency there and you have lost pension rights forever. You have lost seniority in a job forever." We have to recognize that. We cannot cut them off and say, "Thank you very much for 20 or 30 years of service, but so long." We have an obligation to make the legislation match reality. We have to be realistic in terms of what our families can actually do. I believe that there is a lot of stress in our families today with people trying to do too much. There is a lot of uncertainty and we cannot put more uncertainty into it. We cannot just say, "It would be nice if you had a job, and I think you should get a job," and give them no backup.

Thank you, Madam Chairman.

**The Chairman:** Senator Nurgitz?

**Senator Nurgitz:** I agree with you that this is the wrong place to come and talk about "older." When you referred to the word "older," I was not sure whether you arrived at the definition by virtue of the length of the marriage or the age of the spouses. Which is it?

**Ms. Greenberg:** Both have to be taken into consideration. It is tough to make a generalization because there are people who have been in a 20-year marriage who are 40 years old.

**Senator Nurgitz:** Some of them are 36 or 37 years old.

**Ms. Greenberg:** That is right. This is where you have to have a certain amount of discretion. You cannot say in legislation, "20 years or older," but it would vary according to the circumstances. Some 45 year-olds would be quite dependent and handicapped and some would not.

**The Chairman:** Would you prefer not to see this concept emphasized, but leave more discretion with the judges?

[Traduction]

en raison de leur âge et de la durée de leur mariage. Si nous leur enlevons cette possibilité de revenu, nous devons prévoir d'autres lois ou d'autres programmes afin de leur donner la sécurité dont ils ont besoin. Nous ne pouvons supprimer cette protection tant que d'autres moyens n'auront pas été mis en place.

Il nous faut tenir compte du climat économique. Il faut être réaliste; nous ne pouvons promouvoir l'indépendance économique que lorsqu'elle est raisonnablement possible.

J'ajouterai, si vous me le permettez, qu'il est très difficile d'élever une famille, particulièrement de nos jours où les deux conjoints sont pratiquement forcés de travailler. A vrai dire, si les conjoints veulent tous les deux travailler, ils doivent avoir les moyens de faire exécuter les autres tâches par d'autres, c'est-à-dire celles qui seraient accomplies par le conjoint au foyer. Tant que les services de garde ne seront pas généralisés, il faudra prévoir des mesures de soutien quelque part.

Dans bien des cas, il n'est que réaliste de dire que l'un des deux conjoints doit demeurer à la maison pour élever les enfants. Cela entraîne fatalement une dépendance économique. Il faut l'admettre. Quiconque choisit de demeurer à la maison pour élever ses enfants s'écarte du marché du travail. Par conséquent, il devient dépendant et perd ses droits à jamais. Il n'a plus aucune ancienneté d'emploi. Ce sont les faits. Il faut le reconnaître. Nous ne pouvons pas lui enlever des ressources financières et simplement le remercier de ses vingt ou trente années de service. Nous avons le devoir d'ajuster nos lois en fonction de la réalité. Il faut, en tout réalisme, tenir compte de la situation des familles. Celles-ci subissent bien des pressions, de nos jours, car on leur accorde trop de virtualité. L'incertitude est déjà assez grande, il ne faut pas l'aggraver. On ne peut se contenter de dire: «Ce serait bien si vous trouviez un emploi, et je crois d'ailleurs que vous devriez en trouver un». On ne peut pas laisser ces personnes sans soutien.

Merci beaucoup, Madame la présidente.

**Le président:** Sénateur Nurgitz, à vous la parole!

**Le sénateur Nurgitz:** J'admets avec vous que ce n'est ni l'endroit ni le moment de parler des vieillards. Lorsque vous avez parlé des personnes âgées, je ne suis pas certain d'avoir bien saisi si vous employiez cette expression en fonction de la durée du mariage ou en fonction de l'âge des conjoints. Qu'en est-il?

**Mme Greenberg:** Il faut tenir compte de ces deux aspects. Il est difficile de généraliser, car bien souvent, les gens qui ont été mariés pendant vingt ans n'ont que quarante ans.

**Le sénateur Nurgitz:** Certains ont même trente-six ou trente-sept ans.

**Mme Greenberg:** Vous avez raison. C'est là qu'il faut user d'une certaine discrétion. On ne peut inscrire dans la loi: «les conjoints ayant été mariés pendant vingt ans ou avancés en âge», Il faut prévoir toutes les circonstances. Certaines personnes de quarante-cinq ans sont très dépendantes et défavorisées, alors que d'autres ne le sont pas.

**Le président:** Préférez-vous que l'on évite d'insister sur cette notion et qu'on laisse plus de discrétion aux juges?

[Text]

**Ms. Greenberg:** I would like to see the concept of dependency referred to. Its dependency that I think is the key factor here. I think the judges have to make the definition on the facts of the case.

**Senator Nurgitz:** I understand the question of term orders and their impractical nature, which assume a situation where, at the end of two, three or four years, you are back to square one if the circumstances are not what you anticipated.

I would like to take up with you the question of self-sufficiency. Is it not in everyone's interest, if we had a perfect world, that there would be some self-sufficiency at some point?

**Ms. Greenberg:** Everyone wants that.

**Senator Nurgitz:** As I read your material, you seem to be terribly negative on that. You almost say that it is not possible, so why bother? I agree with you that we cannot say to every female spouse that has been abandoned, "Get up and become a family law lawyer or a doctor or something that will make you self-sufficient," but, at the same time, I do not think we can say that self-sufficiency is impractical, so let us get on with some other method.

**Ms. Greenberg:** This is the category that needs assistance, so it is the category that needs legal support. Those persons in the category of "older dependent spouse," who are able to rehabilitate or to maximize their employment prospects, just do not need help. I find this desire universal; no one wants to be on the receiving end. I have never heard a dependent, even though he or she may want to use the support issue as a club or as a revenge factor, say, "I want to be a dependent for the rest of my life."

We have used the word "reality" often. This is the category that needs the help. If there are persons in that category who do not need it, we do not have to worry about them. I do not think there are people out there who are going to take a free ride because they happen to fit into that category.

Like any legislation, you will have to choose one side or the other. We see this as a separate situation and one which has to be addressed. We want this protection in legislation.

**Senator Nurgitz:** Ms. Terri Kirk addressed the question of the withholding of a decree because of provincial legislation concerning the splitting of marital assets. For example, in Ontario legislation, if there is a divorce, the spouse can no longer qualify to bring in an application. Are you not at the wrong place when you are talking about that? Should you not be somewhere in Toronto talking to someone in that city? Surely, all provincial law dealing with the division of family assets should stipulate that anyone who was a spouse of a person acquiring family assets and, in some provinces, commercial assets, be able to bring an application?

**Ms. Kirk:** There is no question of that. Our position is that all family law legislation across the ten provinces should be amended, but, until such time as it is, we feel the Divorce Act

[Traduction]

**Mme Greenberg:** J'aimerais que l'on insiste sur la notion de dépendance. C'est la dépendance qui est le principal problème. Je crois qu'il incombe aux juges d'établir la définition, selon les faits.

**Le sénateur Nurgitz:** Si j'ai bien compris, les ordonnances provisoires ne sont pas pratiques car au bout de deux, trois ou quatre ans on se retrouve au point de départ si les choses ne se sont pas passées comme prévu.

Je voudrais aborder la question de l'indépendance économique. N'est-il pas dans l'intérêt de chacun, dans un monde parfait, d'accéder à un moment donné à l'indépendance économique?

**Mme Greenberg:** Tout le monde y aspire.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous semblez adopter une attitude excessivement négative à cet égard dans votre mémoire. Vous soutenez, pratiquement, qu'il est impossible d'atteindre l'indépendance économique, alors pourquoi s'en préoccuper? Je conviens avec vous que nous ne pouvons dire à chaque épouse abandonnée: «Allez-y, devenez avocate du droit de la famille ou médecin ou trouvez-vous un emploi qui vous permettra d'être financièrement indépendante», mais je ne crois pas qu'il faille supposer que personne ne peut y arriver. Il y aurait donc lieu de trouver un autre moyen pour atteindre cet objectif.

**Mme Greenberg:** Les personnes dans cette situation ont besoin d'aide juridique. Les époux âgés financièrement dépendants qui sont en mesure de retourner sur le marché du travail ou de maximiser leurs chances d'obtenir un emploi n'ont tout simplement pas besoin d'aide. C'est un problème universel: personne ne veut être financièrement dépendant. Je n'ai entendu personne dans cette situation dire, même si la question de la pension alimentaire lui servait à se venger, qu'il voudrait demeurer financièrement dépendante pour le reste de ses jours.

Nous avons souvent parlé de la «situation réelle» des époux dépendants financièrement. Ce sont ces gens-là qui ont besoin d'aide. Peut-être certains d'entre eux n'en ont pas besoin, nous n'avons alors pas à nous en inquiéter. Je ne crois cependant pas qu'il y en ait parmi eux qui tireront profit de la situation, juste parce qu'ils entrent dans cette catégorie.

Comme dans toute mesure législative, il faudra trancher. Cette situation est pour nous un cas particulier qui doit être étudié. Nous voulons que le projet de loi protège les gens dans cette situation.

**Le sénateur Nurgitz:** Mme Teri Kirk a dit qu'un jugement n'était parfois pas rendu en raison d'une loi provinciale relative au partage des biens des époux. Par exemple, en Ontario, la loi stipule si le divorce est prononcé, que l'époux n'est plus admissible à présenter une demande. N'êtes-vous pas mal placée pour parler de cela? Ne devriez-vous pas vous adresser à quelqu'un à Toronto? Bien sûr, toute loi provinciale concernant la répartition des biens familiaux devrait stipuler que tout époux d'une personne ayant acquis des biens familiaux et, dans certaines provinces, des biens commerciaux, puisse présenter une demande?

**Mme Kirk:** Ce n'est pas de cela qu'il est question. Nous soutenons que toutes les lois des dix provinces concernant la famille devraient être modifiées, mais tant qu'elles ne le seront



[Text]

is the overriding piece of legislation and that there should be discretion in the judge to withhold the divorce until such time as the family law legislation across the provinces is brought into line.

Unfortunately, we are doing this through the back door, and it is a sloppy kind of second alternative. Ideally, all the provincial legislatures will act on that.

**Senator Nurgitz:** I have one last question which is rather troublesome to me. I did spend a couple of years in your business, so I have some modest experience. As I remember, once a petition was issued, that was the nail in the coffin. People who acted hastily and started divorce proceedings, as I recall, did not very often withdraw.

This new legislation will provide that the husband and wife, living separate and apart, although under the same roof, can, at the dinner table, say, "That's it, chum," and tomorrow morning, one or the other can issue a petition. Under the legislation, there is no requirement to wait for a year. Corollary relief can be paid immediately.

From a philosophical standpoint, I am asking if it is a good thing that, on day one, you can issue a petition. I appreciate the case cannot be heard and I understand that you cannot get a divorce decree immediately, but this, nonetheless, seems to me to be such a heavy tool. Do you have a response to that?

**Ms. Kirk:** I think that is a good point. Personally, I feel that a one-year cooling-off period is important. To the extent that people can apply immediately for a petition, even though the petition for divorce cannot be granted for a year, it does somewhat undermine the principle of a cooling-off period. Once they have filed their petition, then the ball gets rolling and reconciliation becomes less and less a practical response to the circumstances.

That may be something your group should look at in detail. It is our position that a cooling-off period should be required. As you stated, the granting of a petition immediately does undermine that to a certain extent.

On the other hand, parties have to be able to commence negotiating the settlement of their affairs immediately upon the decision to separate. This was the point raised by Mrs. Puccini. If the property and incomes of the parties can be divided equitably and reasonably promptly after separation, much of the tensions and stresses and the ability to provide properly for the children can be dealt with. That does not necessarily mean that you have to do it in the context of having issued a divorce petition.

**Senator Nurgitz:** My next question is addressed to the three of you and relates to your experience. Are there many people who have separated, entered into an agreement of property-splitting and maintenance and then reconciled?

**Mrs. Puccini:** Almost none.

**Ms. Greenberg:** One in 200 or less. Perhaps one a year.

[Traduction]

pas, nous estimons que la Loi sur le divorce est celle qui a préséance et qu'il devrait être laissé à la discrétion du juge de ne pas prononcer le divorce tant que les législations provinciales sur la famille n'auront pas été modifiées.

Nous contournons le problème et c'est une solution bien peu satisfaisante. Idéalement, tous les parlements provinciaux remédieront à cette situation.

**Le sénateur Nurgitz:** Je voudrais poser une dernière question sur un point que je trouve assez délicat. J'ai aussi pratiqué quelques années le droit de la famille, donc j'ai quelque expérience dans ce domaine. Je me rappelle qu'une fois une requête en divorce présentée, c'était le point de non-retour. Les gens qui introduisaient à la hâte des instances en divorce, si je me souviens bien, les retiraient très rarement.

Cette nouvelle mesure législative permettra à l'un des époux vivant séparément, mais sous le même toit, de décider un bon soir pendant le repas, «c'est fini, mon ami», et de présenter le lendemain matin une requête en divorce sur termes de cette mesure législative il n'est plus nécessaire d'attendre un an. Les sommes prévues en vertu des mesures accessoires peuvent être versées sur le champ.

Je vous demande, d'un point de vue philosophique, si c'est une bonne chose que quelqu'un puisse comme cela un bon jour présenter une requête en divorce. Peut-être la requête ne pourra être entendue sur le champ, car, sauf erreur, un divorce ne peut être prononcé aussitôt, mais cette disposition me semble néanmoins peser lourd. Qu'en pensez-vous?

**Mme Kirk:** Votre remarque est pertinente. Pour ma part, j'estime qu'il importe d'accorder une période de réflexion d'un an. Le fait qu'une personne puisse présenter une requête sur le champ et qu'elle doive ensuite attendre un an avant que le divorce ne soit prononcé mine quelque peu le principe d'une période de réflexion. Une fois la requête présentée, les époux sont de moins en moins enclins de se réconcilier.

Votre groupe aurait peut-être intérêt à étudier cette question attentivement. Selon nous, une période d'attente est nécessaire. Comme vous l'avez dit, la recevabilité immédiate d'une requête réduit les possibilités de réconciliation.

Par ailleurs, les époux doivent être en mesure de commencer à négocier le règlement de leurs affaires dès qu'ils ont pris la décision de se séparer. C'est le point qu'a soulevé M<sup>me</sup> Puccini. Si les biens immobiliers et les revenus des époux peuvent être divisés équitablement et raisonnablement dès après la séparation, une grande partie des problèmes causés par les tensions, le stress et la capacité de subvenir aux besoins des enfants peuvent être réglés. Il n'est pas nécessaire pour cela d'avoir présenté une requête en divorce.

**Le sénateur Nurgitz:** Ma prochaine question s'adresse à vous trois et a trait à votre expérience. Y a-t-il de nombreuses personnes qui se sont séparées, qui ont conclu une entente sur le partage des biens et sur les aliments et qui se sont ensuite réconciliées?

**Mme Puccini:** Pratiquement aucune.

**Mme Greenberg:** Une personne sur 200 ou moins. Peut-être une personne par année.

[Text]

**Ms. Kirk:** Adn then, perhaps the reconciliation does not work.

**Senator Nurgitz:** You must have come across all the hardliners.

**Mrs. Puccini:** I think by the time they get to the lawyer's office they have made a decision. This is not something they just decide at the breakfast table. It is something that has been under consideration for one or perhaps even 20 years. I have had clients, especially male clients, say to me, "I do not know why I stayed so long. I knew it was not right from day one, but I stayed for 20 years and I know I should have done this a long time ago."

**Senator Cools:** Perhaps that is a solution: to leave earlier.

**Mrs. Puccini:** Perhaps it is.

**Senator Cools:** I should like to thank you all for your presentation and for your concern which has been ongoing for many years.

I must confess that several things in your presentation I found a little disturbing. Fortunately for me, two of these matters have already been clarified. One concerns the question of "older women." What is an "older woman?" I have a difficult time envisioning a woman of 35 years of age as being "older", even though she may have been married for 20 years. Bearing that in mind, however, I must say that one of the things in your letter that I welcome is the statement that economic self-sufficiency should be encouraged. I belong to that group of women that would like to see women extremely independent, so I would welcome that legislation.

At page 2 of your letter, you discuss the definition of "child of the marriage." I am of the view that parents, when dealing with "children" who are past the age of legal majority—which is, in the province of Ontario, 18 years of age—should be negotiating support money with those—the language does get confusing—"adults." That person is either a minor or a major. We cannot have a person who is both a child and an adult simultaneously. We have two different points of view. You are saying that you want the proposed bill altered to fit your definition of "child", and I want it to bring that definition into conformity with provincial legislation such that the age of an adult is the age of legal majority.

In your proposal there is a discrepancy, and I would like you to clarify it for me. You propose that paragraph (b) be deleted and replaced by:

(b) is 16 years of age or over and under their charge but unable,

(i) by reason of illness . . . etc., or

(ii) because of the child's commitment to further education or training,

to withdraw from their charge . . .

Here you are clearly saying that you are talking in particular about children over this age who are within the charge of both parents. Is that your intention?

**Ms. Greenberg:** No.

[Traduction]

**Mme Kirk:** Et il arrive que la réconciliation ne mène à rien.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous devez avoir rencontré les plus récalcitrants.

**Mme Puccini:** Je crois que lorsque les époux décident de consulter un avocat, ils ont déjà pris leur décision. Ce n'est pas une question qu'ils tranchent simplement au cours du déjeuner. Ils y songe pendant un an, peut-être même 20 ans. Certains de mes clients, plus particulièrement des hommes, m'ont dit «je ne sais pas pourquoi je suis resté si longtemps avec ma femme. Je savais dès le départ que ce mariage n'allait pas, mais je suis resté 20 ans avec elle et je sais que j'aurais dû faire cette démarche il y a très longtemps».

**Le sénateur Cools:** Peut-être est-ce une solution, quitter plus tôt.

**Mme Puccini:** Peut-être.

**Le sénateur Cools:** Je voudrais vous remercier toutes de vos commentaires et pour vous être préoccupées de cette question pendant de nombreuses années.

Je dois avouer que certains points de votre mémoire me gênent un peu. Heureusement, nous avons déjà réglé deux de ces cas. L'un porte sur la question de la «femme âgée». Qu'entendez-vous par «femme âgée»? J'ai de la difficulté à dire qui, une femme de 35 ans est âgée, bien qu'elle puisse avoir été mariée pendant 20 ans. Ceci dit, je dois toutefois ajouter que je suis tout à fait en faveur, comme vous l'avez dit dans votre lettre, de l'indépendance économique. J'appartiens à ce groupe de femmes qui aimeraient voir les femmes devenir extrêmement indépendantes financièrement et j'appuierais donc cette mesure.

A la page 2 de votre lettre, vous discutez de la définition des «enfants à charge». J'estime que les parents dont les «enfants» ont passé l'âge légal de la majorité—soit 18 ans en Ontario—devraient négocier avec ces «adultes»—on s'embrouille un peu dans les termes ici—le montant des aliments. Une personne ou bien a atteint la majorité ou bien elle est mineure, non pas enfant et adulte à la fois. Vous adoptez deux points de vue différents ici. Vous dites que le projet de loi devrait être modifié conformément à votre définition «d'enfant», alors que je préconise que cette définition soit conforme à celle des lois provinciales, à savoir qu'un adulte est la personne qui a atteint l'âge de la majorité légale.

Il y a une certaine contradiction dans votre proposition et j'aimerais que vous me précisiez votre pensée. Vous proposez que l'alinéa b) soit remplacé par:

b) il a au moins 16 ans et est à leur charge, sans pouvoir,

(i) pour cause de maladie . . . etc., ou

(ii) pour cause d'études ou de formation,

cesser d'être à leur charge . . . etc.

Vous dites ici clairement que font l'objet de cette mesure les enfants de plus de 16 ans qui sont à la charge des deux parents. Est-ce votre intention?

**Mme Greenberg:** Non.



[Text]

**Senator Cools:** You seem to be alluding here to some sort of joint custodial arrangement, yet later on in your presentation you do not seem to be all that happy about joint custody.

**Ms. Kirk:** "Under their charge", in this passage, is not intended to imply joint custody. That language will probably be changed to make it clear that the child would be under the charge of one or both of the parents.

**Senator Cools:** Perhaps you could comment on the proposal that I have. It seems to me that, in terms of restructuring human relations after marriage breakdown and in the interests of allowing young people to become adults and to build relationships with both parents, in the case of young people over the age of 18, the paying spouse should be permitted to pay directly to that young person so as to guarantee that the moneys will go to his or her education. Can you comment on that?

**Ms. Greenberg:** I would like to comment from my experience, senator. I have found that there are two classes of parents here. There is that class of parents which expects to pay the tuition, texts and so on, and to have the child living at home. Those parents assume that, as long as the child is continuing full-time studies, the parents will be paying for him. The present standard is that, if there are two or three degrees in the family, the child will be entitled to pursue two or three degrees, and the economic relationship will be tied in together. The majority of cases are such that one spouse is paid by the other and the child has maintained some kind of a home base, with the parent receiving the support. Of course, there are great income tax advantages here. There is no income tax advantage involved in paying the child directly.

The other class of parents includes those who would prefer to pay the child directly because they do not want any fencing around with each other. I might point out that, in provincial legislation in Ontario, there is provision to continue maintenance to a spouse where that spouse has charge of a child who is continuing his or her education. I am not sure whether honourable senators are completely aware of this, but under the Divorce Act, a child of the marriage is simply one who continues in full-time studies. Under present case law, support will continue until those studies end and the child has graduated. The case law also provides that support will continue for a reasonable amount of time after graduation, if the child has not been able to find a job, which amount of time could be six months to a year. I hope that I have answered your question.

**Ms. Kirk:** Perhaps you are raising a philosophical question. Are you saying that, once a child reaches the age of 18 years, he really should not be entitled to support?

**Senator Cools:** My concern is that, if we are not careful, we will create two sets of young people in our society. I do not see that a judge with a non-divorced or non-separated family can make an order for support for a child of over 18 years of age.

**Ms. Puccini:** That is a problem.

[Traduction]

**Le sénateur Cools:** Vous semblez faire allusion à quelque type d'entente de garde partagé. Or, vous vous élevez plus loin dans votre mémoire contre ce mode garde.

**Mme Kirk:** Les mots «à leur charge» ne sont pas censés laisser entendre garde conjointe. Nous modifierons probablement le libellé afin qu'il soit clair que l'enfant serait à la charge de l'un parent ou des deux.

**Le sénateur Cools:** Peut-être pourriez-vous me donner votre avis sur ceci: il me semble que pour restructurer les relations humaines après l'échec du mariage et permettre aux jeunes gens de devenir adultes et de garder des liens avec les deux parents, dans le cas de jeunes gens d'au moins 18 ans, l'époux tenu de fournir les aliments pour l'enfant devrait avoir le droit de les verser directement à la jeune personne pour s'assurer qu'ils soient bel et bien affectés à son éducation. Qu'en pensez-vous?

**Mme Greenberg:** D'après ce que j'ai pu constater, il y a deux types de parents. Le premier type est celui des parents qui vont payer les frais de scolarité de l'enfant, ses manuels etc. et s'attendent à ce que celui-ci demeure à la maison. Ces parents tiennent pour acquis que tant et aussi longtemps que l'enfant poursuivra des études à temps plein ils subviendront à ses besoins. Habituellement, si un ou plusieurs membres de la famille ont poursuivi des études supérieures, l'enfant aura aussi ce privilège et dépendra financièrement de ses parents à cet égard. Dans la majorité des cas, l'un des époux reçoit les aliments de l'autre et l'enfant vit en quelque sorte avec ce dernier. Cette façon de procéder a bien sûr de nombreux avantages fiscaux. Par contre, il n'y a aucun avantage fiscal à verser la somme à l'enfant directement.

L'autre type de parents regroupe ceux qui préfèrent verser la somme directement à l'enfant parce qu'ils ne veulent absolument pas avoir affaire à l'autre. J'aimerais signaler qu'en Ontario la loi stipule que les aliments doivent être fournis à l'époux qui a la charge d'un enfant qui poursuit son éducation. Je ne sais pas si les honorables sénateurs sont parfaitement conscients de cela, mais en vertu de la Loi sur le divorce, un enfant à charge est simplement un enfant qui poursuit des études à temps plein. Selon la jurisprudence actuelle, les aliments sont versés jusqu'à ce que l'enfant ait terminé ses études. En vertu de la jurisprudence également, il faut continuer de subvenir aux besoins de l'enfant pendant une certaine période après l'obtention du diplôme si celui-ci n'arrive pas à trouver un emploi, période allant de six mois à un an. J'espère avoir répondu à votre question.

**Mme Kirk:** Peut-être soulevez-vous là une question d'ordre philosophique. Voulez-vous dire qu'une fois que l'enfant a atteint l'âge de 18 ans il ne devrait en fait plus avoir droit à des aliments?

**Le sénateur Cools:** Je crains que nous finissions par créer deux classes de jeunes gens dans notre société. Je ne vois pas comment un juge pourrait ordonner aux parents non divorcés ou non séparés d'enfants de plus de 18 ans de subvenir à leurs besoins.

**Mme Puccini:** Oui, c'est un problème.

[Text]

**Senator Cools:** Precisely, though we are dealing with a bizarre situation where a child over the age of 18 from a divorced family falls into a privileged group.

**Ms. Kirk:** That is true, to a certain extent. On the other hand, one of the factors Ms. Greenberg pointed out is that a judge will take into consideration that, if this family had remained intact, these parents would likely have supported the child through one university degree. If the court makes the determination that a family is likely to have supported that child through such an education, it will likely make that order. If the court feels, on the other hand, that that was not a probable consequence for this child, then the order would not be forthcoming. Essentially, the court functions so as to guarantee the child the rights that it would have had had the family remained intact.

**Senator Cools:** Those rights can be equally guaranteed, however, by the paying spouse who is dealing with the child directly.

**Ms. Kirk:** There is no question but that our recommendation does nothing to vitiate from that possibility. All we are saying is that, with respect to a child who is 16 years of age or over and who is pursuing a program of education, the court should have the discretion to make an order for continuing child support. The judge, however, does not have discretion to order that the support be paid directly to the child.

**Senator Cools:** That is not put forward in this proposed legislation.

**Ms. Kirk:** The court cannot do so because it would not be constitutionally correct. Such an arrangement has to come out of the relationship between the husband and wife. Certainly, it is becoming a common provision in separation agreements that, once the child has reached the age of 18, support will be payable directly to him.

**Senator Cools:** As Mrs. Greenberg has said, one of the reasons why a spouse would pay children directly—and a lot of it is done with great resentment after the child has reached the age of 18—is that there is a tax benefit. In order to provide for this legislatively, we would be looking at an amendment or change to the Income Tax Act. I am told that the Income Tax Act has recently been amended in such a way as to permit the spouse to pay moneys directly to an institution of higher learning and that that money can be treated as a tax deduction. Large numbers of the people that I counsel personally are quickly taking that opportunity to ensure that the moneys are definitely going towards paying for the “child’s” education. Could you comment on that?

**Ms. Kirk:** First, we must remember that it is the paying spouse who receives the tax benefit. If the paying spouse is the husband, it is actually to the wife’s advantage—if she had intended to pass the money over to the child in any event—that he pay directly to the child. Otherwise, she suffers a negative tax consequence. It is the husband who receives the benefit of paying the money to the wife. Therefore, he would be more inclined to pay the money to the spouse as opposed to the child. On the other hand, if he is morally or philosophically

[Traduction]

**Le sénateur Cools:** Il s’agit donc d’une étrange situation: un enfant de plus de 18 ans dont les parents sont divorcés fait partie d’un groupe privilégié.

**Mme Kirk:** C’est vrai dans une certaine mesure. Par ailleurs, comme l’a signalé Mme Greenberg, un juge essaiera de voir si les parents auraient vraisemblablement assumé les frais des études universitaires de l’enfant si le mariage n’avait pas échoué. S’il détermine que les parents auraient vraisemblablement assumé les coûts de l’éducation universitaire de l’enfant, il est susceptible de rendre une ordonnance alimentaire. Par contre, s’il estime qu’ils ne l’auraient probablement pas fait même si le mariage n’avait pas échoué, il ne rendra pas l’ordonnance. Les fonctions de la juridiction consistent essentiellement à garantir aux enfants les droits qu’ils auraient eus si leurs parents n’avaient pas divorcé.

**Le sénateur Cools:** Ces droits peuvent également être respectés si l’époux verse les aliments directement à l’enfant.

**Mme Kirk:** Nous ne rejetons absolument pas cette possibilité dans notre recommandation. Nous disons simplement que dans le cas d’un enfant d’au moins 16 ans qui poursuit des études, la juridiction devrait pouvoir rendre une ordonnance alimentaire à l’égard de l’enfant. La juridiction n’a toutefois pas le pouvoir d’ordonner que les aliments soient versés directement à l’enfant.

**Le sénateur Cools:** Cela n’est pas précisé dans le projet de loi.

**Mme Kirk:** La juridiction ne peut le faire car ce serait contraire à la constitution. Les époux doivent eux-mêmes s’entendre sur ce point. Toutefois, de plus en plus d’ententes de séparation contiennent une disposition selon laquelle une fois que l’enfant aura atteint 18 ans les aliments lui seront directement versés.

**Le sénateur Cools:** Comme l’a dit Mme Greenberg, une des raisons pour lesquelles les époux veulent verser les aliments directement à l’enfant—et on le fait avec beaucoup de ressentiment une fois que l’enfant a atteint l’âge de 18 ans—est qu’il y a un avantage fiscal. Afin qu’une disposition comme celle-ci ait force de loi, il faudrait modifier la Loi de l’impôt sur le revenu. On me dit que la Loi de l’impôt sur le revenu a été récemment modifiée de façon à permettre à un époux de verser directement des fonds à une institution postsecondaire et que cette somme peut être déduite de son revenu aux fins de l’impôt. Un grand nombre des gens qui viennent me rencontrer personnellement s’empressent de saisir cette occasion pour s’assurer que les sommes versées serviront bien à assumer les coûts de l’éducation de l’enfant. Qu’en pensez-vous?

**Mme Kirk:** Il faut d’abord se rappeler que c’est l’époux qui verse les aliments qui profite de l’avantage fiscal. S’il s’agit du mari, il est effectivement à l’avantage de la femme—si elle avait l’intention d’affecter cet argent à l’éducation de l’enfant—qu’il le verse directement à l’enfant. Sinon, elle doit le déclarer aux fins d’impôt. Or, c’est le mari qui tire avantage à verser la somme à la femme. Il serait davantage enclin à la verser à la femme qu’à l’enfant. Par contre, s’il a des objections morales ou philosophiques à verser les aliments à l’épouse, il



*[Text]*

resentful of paying the money to the spouse, he can pay the child directly, provided that the spouses agree to that. As I have said, this arrangement is beneficial to the wife, although the husband would not receive a tax benefit. This he could rectify if he paid the money directly to the university or community college, in which case he would receive the same benefits as those accruing to him had he made the payments to his wife.

**Senator Lewis:** I would like to address a question to Ms. Kirk regarding clause 11. I will ask you for your views and not for an opinion, because you are not being paid for your opinions today.

**Ms. Kirk:** I can give you my card afterwards.

**Senator Lewis:** The clause is broken down into two parts. Under 11(1)(a) it says that the court shall refuse to grant a divorce if it would "prejudicially affect the making of reasonable arrangements for the support of any children of the marriage." In 11(1)(b) it says that the court shall "dismiss the application". I am wondering about the difference in the wording. I am wondering what would be the effect of refusing to grant the divorce. Is that the same as dismissing? I can see the object in (a), namely, to say "We will not give you a divorce until you make these arrangements". But would the court be able to delay granting the order? If it refuses to grant the order, is that the same as dismissing the application, which would set the parties back?

**Ms. Kirk:** That is an interesting statutory interpretation question. Personally I can see absolutely no difference between a judge refusing to grant the divorce and a judge dismissing a divorce application.

**Senator Lewis:** That is what I thought. It would be unfortunate if your application were dismissed because you had not made arrangements. It seems to me that what they are attempting to do there is to say, "Look, we will not grant you a divorce until you make those arrangements".

**Ms. Kirk:** No, I do not think so. I do not think that 11(1) allows for a delay. In either case, if a judge dismissed an application or refused to grant a divorce, the parties would be free to reapply for a divorce at some future point. I commend you on your keen eye in picking out that distinction, and this committee may wish to make a recommendation that the language in (a) and (b) be brought into line and either one or other of those phrases chosen.

**Senator Lewis:** I presume that in practice the court might not go so far as to refuse. It might delay or adjourn sine die.

**Ms. Kirk:** That would be the probable result.

**Senator Lewis:** But having it in there, I can see judges dismissing the application, and they would have to go through the whole thing again.

*[Traduction]*

peut les verser directement à l'enfant en autant que les deux époux soient d'accord. Comme je l'ai dit, cette façon de procéder est avantageuse pour l'épouse, mais le mari se priverait ainsi d'un avantage fiscal. Si, cependant, il versait l'argent directement à l'université ou au collège, il pourrait profiter des mêmes avantages dont il profiterait s'il avait versé la somme à l'épouse.

**Le sénateur Lewis:** Je voudrais poser une question à M<sup>me</sup> Kirk au sujet de l'article 11. Je vous demande simplement votre avis et non pas une opinion juridique, puisque vous n'êtes pas payée pour ce faire aujourd'hui.

**Mme Kirk:** Je peux vous donner ma carte d'affaires après la réunion.

**Le sénateur Lewis:** L'article est divisé en deux parties. L'alinéa 11(1)a) stipule qu'il incombe à la juridiction de refuser de prononcer le divorce dans le cas où celui-ci serait préjudiciable à la conclusion d'arrangements raisonnables pour les aliments des enfants à charge; l'alinéa 11(1)b) prescrit qu'il incombe à la juridiction de rejeter la demande. Pourquoi deux libellés différents? Je me demande quelles seraient les conséquences du refus de prononcer le divorce. Ne seraient-elles pas les mêmes que si on rejetait la demande? En vertu de l'alinéa a), le juge pourrait entre autres dire «nous ne prononcerons pas le divorce tant que vous n'aurez pas conclu ces arrangements». Mais la juridiction serait-elle en mesure de remettre à plus tard sa décision? Refuser de prononcer le divorce n'équivaut-il pas à rejeter la demande, ce qui retarde le processus pour les parties?

**Mme Kirk:** C'est une interprétation intéressante. Je ne vois moi-même absolument aucune différence entre refuser de prononcer le divorce et rejeter la demande.

**Le sénateur Lewis:** C'est bien ce que je pensais. Or, il serait malheureux qu'une demande soit rejetée parce que les parties n'ont pas conclu d'arrangements. Il me semble qu'on essaie ici de dire: «Nous ne prononcerons pas le divorce tant que des arrangements n'auront pas été conclus.

**Mme Kirk:** Non, je ne crois pas. Je ne crois pas que le paragraphe 11(1) permette de retarder les choses. Dans chaque cas, si un juge rejette une demande ou refuse d'accorder le divorce, les parties pourront présenter une nouvelle requête en divorce plus tard. Je vous félicite d'avoir ainsi cette distinction et peut-être le Comité voudra-t-il faire une recommandation afin de rectifier les liellés des alinéas a) et b) en choisissant l'une ou l'autre des expressions.

**Le sénateur Lewis:** Je présume que, dans la pratique, la juridiction n'irait pas jusqu'à rejeter la demande. Peut-être remettrait-elle sa décision à plus tard ou suspendrait-elle l'instance aussitôt.

**Mme Kirk:** Tel serait probablement le résultat.

**Le sénateur Lewis:** Mais cette disposition étant en place, il se pourrait fort bien que les juges rejettent la requête et tout serait à recommencer.

[Text]

**Ms. Kirk:** I think the language of either allows the court jurisdiction to adjourn it *sine die*. They just cannot grant it at that time. The judge would be entitled to say "I adjourn it *sine die* until such time as an application for support—

**Senator Lewis:** I understand that.

**The Chairman:** I have a couple of questions. I am back to the problem of granting term orders for maintenance. What has your experience been in recent years? Has there been an increase in term orders, and have you found that they have generally been applied to younger women who are more capable of getting out and becoming independent within a reasonable time; or have you had genuine concerns that they have been applied to women who do not have the same potential?

**Ms. Greenberg:** Well, I can draw a line and say that under 40 years of age that is really a younger women's class and there is often limited term awards. That is not the difficult area. Because of the Messier Delarge decision, this is confined to negotiated settlements usually. In connection with anything over 40 years of age there still continues to be negotiated settlements. Personally I consider them hazardous, and the lawyers who allow their clients to enter into those are verging on negligence because of the great uncertainty.

**The Chairman:** I would think it would depend to a great extent on the education, ability and experience of the spouse who is the subject of an order like that, and not just the number of years in the marriage—because some people simply do not have the capacity, under present economic conditions of unemployment, and so on. The whole concept of applying it rigidly on the basis of the length of the marriage or the age of the spouse seems to be fraught with problems.

I am looking at your suggested amendment to clause 15(6). In (ii) you say "To recognize that the goal of self-sufficiency is not practicable". That seems to me too flat a statement. Perhaps it is not usually practicable where the marriage is of long duration, or something like that. I must say that I agree with the thrust of your recommendation there, but I would be inclined to redraft it and put the emphasis on your last line, where the goal of any kind of an order should be trying to maintain an equal standard of living for the spouses and allowing the judge to look at all of the factors: the duration of the marriage, the capacity of the parties, and so on. Is that not the main goal? We are trying to keep an equal and fair standard between the parties.

**Ms. Greenberg:** If there is any rigidity in our presentation, it is only for the sake of emphasis. We realize that there are different situations that have to be taken into account. The matter is complex. If we have to have, as one emphasis, equal standards of living, I do not think that really addresses the matter of an incentive. That is what the three-year term is for.

[Traduction]

**Mme Kirk:** Je crois que dans chaque cas, le libellé permet au tribunal d'ajourner l'affaire *sine die*. Il n'a tout simplement pas la compétence pour accorder à ce moment-là. Le juge serait justifié de dire: «J'ajourne cette affaire *sine die* jusqu'à ce que la requête d'une ordonnance alimentaire . . .»

**Le sénateur Lewis:** Je comprends.

**Le président:** J'ai une ou deux questions à poser. Je reviens au problème de la prescription d'ordonnance alimentaire pour des périodes définitives. Qu'avez-vous constaté au cours des récentes années? S'est-il produit une augmentation des ordonnances pour des périodes définies et avez-vous constaté qu'elles s'appliquaient en général à des femmes plus jeunes, qui sont plus aptes à devenir indépendantes dans un délai raisonnable; ou bien, craignez-vous vraiment que ces ordonnances aient été prescrites pour des femmes qui n'avaient pas les mêmes capacités?

**Mme Greenberg:** Je puis vous dire que la catégorie des jeunes femmes comprend celles qui sont âgées de moins de 40 ans et qu'on y trouve souvent des ordonnances pour une période déterminée. Ce n'est pas un domaine qui présente des difficultés. À cause de la décision Messier v. Delarge, cela fait habituellement partie des ententes négociées. Il y a aussi des ententes négociées dans le cas de personnes âgées de plus de 40 ans. Personnellement, je les considère risquées et les avocats qui permettent à leurs clients de conclure des ententes de ce genre frisent la négligence précisément à cause de cette grande incertitude.

**Le président:** J'oserais croire que cela dépend beaucoup de l'éducation, de la compétence et de l'expérience du conjoint qui fait l'objet d'une ordonnance de ce genre, et non pas seulement du nombre d'années de mariage—parce que certaines personnes n'ont tout simplement pas la capacité de se tirer d'affaire, dans les conditions économiques actuelles, le chômage, et ainsi de suite. L'idée d'appliquer ce principe inflexiblement en se fondant sur la durée du mariage ou l'âge du conjoint semble fertile en problèmes.

Voyons maintenant la modification que vous proposez d'apporter au paragraphe 15(6). À l'alinéa (ii) vous dites: «Reconnaître que l'objectif de l'indépendance économique est irréalisable». À mon avis, cette déclaration est trop catégorique. Peut-être ce but n'est-il pas pratique lorsqu'il s'agit d'un mariage de longue durée, ou de quelque chose de ce genre. Je dois vous dire que je suis essentiellement d'accord avec votre recommandation, mais je serais porté à la rédiger à nouveau pour insister sur votre dernière ligne, où l'on dit que le but, de quelque ordre qu'il soit, devrait être de maintenir un niveau de vie égal pour les conjoints et de permettre aux juges d'envisager tous les facteurs en cause: la durée du mariage, la capacité des deux parties, et ainsi de suite. N'est-ce pas là l'objectif principal? Nous visons à instaurer un niveau égal et juste pour les deux parties.

**Mme Greenberg:** Si notre mémoire semble catégorique, ce n'est qu'aux fins d'insister davantage. Nous admettons qu'il y a des situations différentes dont il faut tenir compte. La question est complexe. S'il nous faut insister, entre autres, sur les niveaux de vie égaux, je ne crois pas que la question d'une incitation entre en ligne de compte. C'est la raison d'être du terme



[Text]

If you are guaranteed an equal standard of living, there is no incentive. The whole argument is: Should there be an incentive and what kind of incentive? I say that the three-year term is plain, out and out cruelty in many situations, and totally inappropriate and unjust.

**The Chairman:** That is a very good point. Perhaps it could be drafted to get those twin goals in to proper perspective.

I would like to have your opinion on another matter that has not been raised today. It concerns orders for custody and access. Do you have any problems within the legislation, or within the present legislation, with orders for custody and access of, for lack of a better word, I would call third parties—for instance, grandparents, aunts and uncles, or people who have stood in loco parentis on behalf of the children? Are we experiencing any problems there, and are there any pitfalls?

**Ms. Puccini:** You have problems in that you are under the Divorce Act, and the only two parties are the spouses. In provincial legislation there is more latitude, I would say, to making a third party a custodial person; but I cannot quite see how you can do it under divorce legislation.

**The Chairman:** In other words, there is no legal means to tie them in?

**Ms. Kirk:** That is correct, because the federal legislature's jurisdiction to enter into the field of custody is only corollary to its power to grant the divorce; so, as Miss Puccini says, it is limited to the two parties to the divorce. Therefore, a third party aunt would really have no status under the Divorce Act. In other words, the federal legislation would have no status to provide for the rights of an aunt.

**The Chairman:** I am merely speculating now, but, for instance, if the two parties were to agree as part of their separation agreement and arrangements that the custody of the children should go to a third party, do you think it then comes within the umbrella of the Divorce Act?

**Ms. Kirk:** Certainly with respect to access, if the parties entered into minutes of settlement. It often happens that things are agreed to prior to the divorce actually coming to trial. In those cases, the parties simply ask the divorce court judge to incorporate the minutes of settlement into the decree. If the minutes of settlement provided, say, that Aunt Mabel would have access to the children every other weekend, then the court would be prepared to incorporate a term such as that.

However, in terms of giving custody to a non-parent of the child, personally I cannot give you an answer on the constitutional rights or authority of divorce court judges to make such an order. I would think, frankly, that he or she would not have that jurisdiction; that that would come under child welfare legislation.

**Miss Puccini:** I, personally, did have a divorce case where the grandparents were considered as one of the possibilities in the award for custody. What happened was that they brought

[Traduction]

de trois ans. Si l'on est assuré d'un niveau de vie égal, il n'y a aucune incitation. L'argument, en somme, se résume ainsi: faudrait-il qu'il y ait une incitation et quelle en serait la nature? Je dis qu'un terme de trois ans équivaut dans bien des cas de la pure cruauté, et qu'il s'agit d'une mesure tout à fait inopportune et injuste.

**Le président:** Voilà une bonne précision. On pourrait peut-être rédiger la disposition de façon à tenir compte de ces deux objectifs.

J'aimerais savoir ce que vous pensez sur une autre question dont nous n'avons pas parlé aujourd'hui: celle des ordonnances de garde et d'accès. Trouvez-vous quelque chose de répréhensible dans la législation, ou dans la loi actuelle, au sujet des ordonnances de garde ou d'accès à l'égard de ceux que j'appellerais, faute d'un meilleur mot, les tierces parties—par exemple, les grands-parents, les tantes et les oncles, ou encore les gens qui ont tenu lieu de parents aux enfants? Cette question soulève-t-elle des problèmes ou des difficultés?

**Mme Puccini:** Il y a des problèmes, du fait même qu'il s'agit de la Loi sur le divorce et que les deux seules parties en cause sont les conjoints. La législation provinciale offre plus de latitude pour instituer gardienne une tierce partie, mais je ne vois guère comment nous pourrions le faire, en vertu de la Loi sur le divorce.

**Le président:** Bref, il n'y a aucun moyen légal de le faire?

**Mme Kirk:** C'est exact, parce que la compétence de la loi fédérale d'intervenir dans le domaine de la garde n'est que corollaire à son pouvoir d'accorder le divorce; donc, comme le dit madame Puccini, cette juridiction est limitée aux deux parties au divorce. C'est pourquoi une tierce partie, la tante par exemple, n'aurait réellement aucun statut en vertu de la Loi sur le divorce. Bref, la loi fédérale ne serait aucunement habilitée à reconnaître les droits d'une tante.

**Le président:** Je ne fait que spéculer pour le moment mais si, par exemple, les deux parties convenaient dans leur entente et leurs arrangements en vue de la séparation que la garde des enfants devrait être confiée à une tierce partie, croyez-vous que cette entente relèverait de la la Loi sur le divorce?

**Mme Kirk:** Sûrement, en ce qui touche l'accès, pourvu que les parties l'intègrent à l'accord. Souvent, certaines conventions sont faites avant le procès pour divorce. Dans ces cas, les parties demandent simplement au juge de la cour de divorce d'insérer cet accord dans le texte du décret. Si, par exemple, l'accord prévoit que tante Mabel pourrait rendre visite aux enfants une fin de semaine sur deux, le tribunal entérinera volontiers une clause de ce genre.

Toutefois, s'il s'agit de confier la garde de l'enfant à une personne autre que ses parents je ne saurais vous fixer sur le droit constitutionnel, ou vous dire si le juge est habilité à émettre une ordonnance en ce sens. Je ne crois pas qu'il le soit. Cette question relèverait plutôt de la loi sur le bien-être de l'enfant.

**Mme Puccini:** J'ai traité d'un cas de divorce où les grands-parents ont été considérés comme des tuteurs éventuels. Ils ont fait une demande en ce sens, ont été déclarés tierce partie par

[Text]

a motion and were declared third parties to the action by the motions court Master, and the case was immediately thereafter resolved by minutes of settlement. However, in that case we had three competing parties. It was a divorce action and the Master did bring the grandparents in as third parties, but we never did litigate whether or not he had the jurisdiction to do that. We got out quickly at that point.

**The Chairman:** I do not blame you.

**Miss Puccini:** However, there may be another issue. Supreme Court judges who are the judges who are entitled to make orders under divorce legislation, do have *parens patriae* jurisdiction, which is as broad as you can get these days. They can make whatever orders they see fit in regard to children. They can overrule settlements between parents. It is a paternal jurisdiction that Supreme Court judges maintain, so it perhaps could be fitted in in that way.

**Senator Nurgitz:** How do you overcome property civil rights in the province? Is that not relevant?

**Miss Puccini:** I do not think children could be considered property.

**Ms. Kirk:** I do not think it would come under that provision.

**Ms. Greenberg:** *Parens patriae* jurisdiction, I think, overrides everything. It is in authority from the Queen.

**Miss Puccini:** The Divorce Act does have custody jurisdiction, and it will override the field, because the provincial law also has that same jurisdiction.

**Ms. Kirk:** My answer is that we are not sure what subsection of section 92 of the Constitution Act provides exactly, expressly, for provincial jurisdiction over matters relating to the family. However, we can tell you that we know it is there.

**Senator Nurgitz:** You are telling me, then, that under a federal law, you can't obtain an adoption? You cannot do that?

**Ms. Kirk:** No you cannot. The *parens patriae* power does not extend that far. *Parens patriae* is an old, common law jurisdiction of judges. It does not really have anything to do with division of powers under the Constitution as between the federal and provincial legislatures. It is simply an overriding jurisdiction of judges to step in and make an order that is in the best interests of the children. However, personally, I do not think it would extend to making a custody order to a non-parent, or an adoption order. It would be overstepping the authority to do that.

**Senator Fairbairn:** You made it clear that you were not in favour of fault at all in the act, and as that element does exist in the draft legislation and we will not know until later whether suggestions for its removal have been agreed to by the government, have you attempted to make an amendment at the House of Commons level, or will you make that attempt here, if the provision for that fault of adultery and cruelty is retained in the bill that we eventually get? Would you attempt an amendment that would, in your mind, be more relevant

[Traduction]

le juge et le cas a été immédiatement réglé. Pourtant, il y avait dans cette cause trois parties concurrentes. C'était une action en divorce et le juge a considéré les grand-parents comme tierce partie, mais nous n'avons jamais établi légalement s'il avait ou non compétence pour agir ainsi. Nous avons rapidement quitté la salle d'audience—à ce moment-là.

**Le président:** Je ne vous blâme pas.

**Mme Puccini:** Il y avait peut-être une autre solution. Les juges de la Cour suprême, qui sont habilités à prescrire des ordonnances en vertu de la Loi sur le divorce, disposent de la juridiction *parens patriae*, qui est la plus étendue que l'on puisse trouver aujourd'hui. Ils peuvent rendre les ordonnances qu'ils jugent bonnes pour les enfants. Ils peuvent annuler les ententes intervenues entre les parents. C'est une juridiction paternelle que maintiennent les juges de la Cour suprême, et le cas aurait pu être réglé ainsi.

**Le sénateur Nurgitz:** Et que faites-vous des droits provinciaux civils de propriété? Ne sont-ils pas pertinents?

**Mme Puccini:** Je ne crois pas que les enfants puissent être considérés comme une propriété.

**Mme Kirk:** Je ne crois pas que le cas relève de cette disposition.

**Mme Greenberg:** A mon avis, la juridiction *parens patriae* éclipse toutes les autres. C'est l'autorité de la Reine.

**Mme Puccini:** La loi sur le divorce prévaut au sujet de la garde et elle a préséance dans ce domaine auquel la loi provinciale s'étend également.

**Mme Kirk:** C'est que nous sommes incertains quant aux dispositions expresses de l'article 92 de la Loi constitutionnelle au sujet de la compétence provinciale sur les questions qui touchent la famille. Toutefois, nous pouvons vous dire qu'elles existent.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous dites donc que, en vertu de la loi fédérale, vous ne pouvez pas obtenir l'adoption?

**Mme Kirk:** Non. Cette compétence *parens patriae* ne s'étend pas aussi loin. Elle constitue pour les juges une ancienne compétence de droit commun qui n'a réellement rien à faire avec la répartition constitutionnelle des pouvoirs entre les assemblées législatives fédérale et provinciales. C'est tout simplement par un empiètement de leur compétence que les juges s'immiscent dans ces cas et rend une ordonnance qui est dans l'intérêt des enfants. Personnellement, je ne crois pas que je l'utiliserais pour émettre une ordonnance de garde ou d'adoption en faveur d'une personne autre que les parents. Ce serait pécher par excès d'autorité.

**Le sénateur Fairbairn:** Vous avez dit clairement que vous rejetiez toute notion de faute dans la loi, mais comme il en est question dans le projet de loi et que nous ne saurons que plus tard si le gouvernement a accepté les suggestions visant sa suppression, je serais curieux de savoir si vous avez essayé de faire adopter une modification par la Chambre des communes ou si vous préférez le faire ici, advenant que la disposition relative à l'adultère et à la cruauté, soit retenues dans le texte dont nous serons éventuellement saisis? Tenterez-vous d'apporter une



[Text]

than just that general description? You mentioned that child abuse or incest would be a more relevant and realistic description of that fault, if "fault" is retained in the bill. I just wondered whether this was something you might consider even passing on to this committee for its consideration, should that fault be retained.

**Ms. Kirk:** Just to clarify your question, you are asking if fault grounds are to be retained, whether we would have any suggestions as to what those fault grounds should be?

**Senator Fairbairn:** Yes, rather than just the adultery and cruelty kind of thing.

**Ms. Kirk:** That is a main argument in support of removing the fault grounds. It is so arbitrary. The legislature is not representative, although obviously it is in a constitutional, technical sense. However, it is not otherwise representative of the population as a whole. In some societies, what we consider to be immoral and illegal is, in fact, considered to be a moral duty in other contexts. I think it is an arbitrary exercise, and, no matter what recommendations we made, they would reflect our own moral, religious and cultural experiences and positions. If you stopped and asked people on the street, they would perhaps suggest different ones. I do not feel that any recommendations that we might make would be any better or more valid than recommendations that other people might make. That is why we ask that the fault grounds be removed.

To answer your question myself, I would certainly think that incest or child abuse is considered a more onerous kind of fault in a matrimonial situation than adultery. Statistics do show that the vast majority of individuals do commit adultery during their married years.

**Senator Fairbairn:** That was really my point. If the fault provision does remain in the bill, what do you think of the idea of getting the child aspect into it, rather than the spousal aspect.

**Ms. Kirk:** Yes, certainly I would be supportive of that.

**Ms. Greenberg:** I would think that child abuse or incest would constitute cruelty.

**Senator Cools:** So does adultery.

**Ms. Kirk:** Yes, so does adultery. Anything can constitute cruelty.

**Senator Fairbairn:** Perhaps it is the word "cruelty" and the way it sort of fits into our language. Cruelty is seen as being more cruelty against the spouse, than against a child.

**Ms. Kirk:** There are a couple of other things perhaps we could throw out. For instance, there is a recent case that held that the fact that a woman refused to bear children to her husband constituted mental cruelty. Take, for example, a woman who had an abortion without her husband's knowledge or consent. Would that constitute cruelty? Another example is a male who had a vasectomy without his wife's knowledge and consent: Does that constitute cruelty?

[Traduction]

modification qui, selon vous, serait plus indiquée que cette description de la faute? Vous avez remarqué que, les services envers les enfants, ou encore, l'inceste, serait une description plus réaliste et plus opportune de la notion de faute, si tant est qu'on la maintienne. Je me demandais tout simplement au cas où la notion de faute serait retenue, si vous songeriez à référer cette question à notre comité.

**Mme Kirk:** Vous me demandez en somme si, advenant que la notion de faute soit retenue, nous aurions des suggestions à présenter quant à la nature?

**Le sénateur Fairbairn:** Oui, autres que les motifs d'adultère et de cruauté.

**Mme Kirk:** C'est là un argument de poids en vue de la suppression de la notion de faute. Elle est si arbitraire. L'assemblée législative n'est pas représentative, bien que, manifestement, elle le soit d'un point de vue constitutionnel et technique. Toutefois, elle ne reflète pas l'ensemble de la population. Dans certaines sociétés, ce que nous considérons comme immoral et illégal est effectivement jugé comme étant un devoir moral. Je crois que cette question est très arbitraire et quelles que soient les recommandations que l'on fasse, elle traduiront nécessairement nos propres attitudes et expériences morales, religieuses et culturelles. Si vous demandez l'opinion de l'homme de la rue, il vous suggérera probablement d'autres critères. Je n'ai pas l'impression que nos recommandations soient meilleures ou plus valables que celles des autres. C'est pourquoi je demande la suppression de la notion de faute.

Je vous dirai franchement quant à moi que l'inceste ou les services envers les enfants sont, dans un ménage, considérés plus graves que l'adultère. Les statistiques démontrent que la grande majorité des individus commettent l'adultère durant leur mariage.

**Le sénateur Fairbairn:** C'est justement ce à quoi je voulais en venir. Si la disposition relative à la faute est maintenue dans le projet de loi, que pensiez-vous d'y greffer l'aspect enfant plutôt que l'aspect époux?

**Mme Kirk:** Je serais certainement en faveur de cela.

**Mme Greenberg:** Je serais portée à croire que les services à l'égard des enfants ou l'inceste constituent une cruauté.

**Le sénateur Cools:** De même que l'adultère.

**Mme Kirk:** Oui, de même que l'adultère. Tout peut constituer une cruauté.

**Le sénateur Fairbairn:** Peut-être est-ce le mot «cruauté» et la façon dont nous l'utilisons dans notre langage. Il semble que la cruauté soit dirigée plutôt contre le conjoint que contre l'enfant.

**Mme Kirk:** Nous pourrions faire à ce sujet une ou deux autres observations. Par exemple, au cours d'une récente cause, on a soutenu que la femme qui refuse de donner des enfants à son mari est coupable de cruauté mentale. Et si, par exemple, cette femme a eu un avortement, sans que son mari le sache ou y consente. S'agit-il encore de cruauté? Ou encore, si le mari, à l'insu de sa femme et sans son consentement, a subi une vasectomie. Doit-on y voir de la cruauté?

[Text]

**Miss Puccini:** My personal feeling is that I would not like to see the definition extended. I think that is going in the wrong direction.

**Senator Cools:** You are saying, then, that you are happy with no fault, period?

**Ms. Kirk:** Yes, right.

**Senator Nurgitz:** You do not think, then, that this bill goes a long way towards no fault?

**Miss Puccini:** Our position is that as long as you maintain it, you have still got it. The Canadian Law Reform Commission has been making recommendations since 1976 that fault should be eliminated. Perhaps we should get into the 20th century; let's get rid of that.

**Senator Nurgitz:** It is like being a little bit pregnant.

**Miss Puccini:** Yes.

**The Chairman:** Thank you very much—

**Senator Robichaud:** Madam Chairman, I have a few questions I should like to pose.

**The Chairman:** I am sorry, Senator Robichaud. Some of our members have to attend other meetings so I am afraid that you will have to be brief, but please go ahead.

**Senator Robichaud:** I have three or four points to raise but I will confine myself to one on which I seek the experience and advice of the witnesses. There seems to be a tendency in modern times for couples to avoid signing a marriage contract. As a result, they shack up simply because they do not want to face the eventual obligations devolving from the Marriage Act. Johnny Carson is quite an advocate of not getting married as he does not believe in that institution any more. That reaction is quite prevalent in the United States.

What is your reaction to the suggestion of putting a clause in this bill that a couple before entering into the matrimonial state have the privilege of signing their own contract notwithstanding the provisions contained in the Marriage Act. The clause could read that such and such would apply if and when certain circumstances developed. Would you be in favour of such a clause being incorporated in the Marriage Act?

**Ms. Puccini:** This legislation only comes into effect if the people get married. Therefore, there is no jurisdiction over people who are not spouses. When we go through a divorce we spend half the time in the court proving that the marriage actually took place so that we can get a divorce. If they never married, this legislation has no jurisdiction.

Many of our clients enter into cohabitation agreements and that will override the provincial legislation. It will designate rights and obligations between them. Our provincial legislation does allow for cohabitation agreements in the absence of marriage and it is very effective.

**Ms. Greenberg:** This is provincial territory that you are in and it is the provinces that grant the marriage licences. I have been part of a group of people who have long advocated that there should be at least some kind of questionnaire completed

[Traduction]

**Mlle Puccini:** J'aimerais, quant à moi, qu'on élargisse la définition. Je crois que nous sommes dans la mauvaise voie.

**Le sénateur Cools:** Vous dites, en somme, que vous êtes satisfaite, avec la suppression de la notion de faute?

**Mme Kirk:** Oui, c'est cela.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous ne croyez donc pas que ce projet de loi s'engage suffisamment dans cette direction?

**Mlle Puccini:** Nous croyons qu'aussi longtemps que l'on maintiendra la notion de faute, il sera possible d'y recourir. La Commission canadienne de réforme du droit recommande depuis 1976 sa suppression. Il est temps pour nous d'entrer dans la XX<sup>e</sup> siècle et de se débarrasser de cela.

**Le sénateur Nurgitz:** C'est tout comme devenir un peu enceinte.

**Mlle Puccini:** Oui.

**Le président:** Merci beaucoup . . .

**Le sénateur Robichaud:** Madame le président, j'aimerais poser quelques questions.

**Le président:** Je vous rappelle, sénateur Robichaud, que certains membres doivent assister à d'autres réunions. Vous avez la parole, mais je vous prie d'être bref.

**Le sénateur Robichaud:** J'avais trois ou quatre points à éclaircir mais je n'en retiendrai qu'un, au sujet duquel j'aimerais connaître l'opinion des témoins. Les couples ont tendance aujourd'hui à éviter de signer un contrat de mariage. Ils vivent donc ensemble, tout simplement, parce qu'ils refusent d'avancer les obligations qui pourraient naître de la Loi sur le mariage. Johnny Carson est partisan de cette façon de penser, car il ne croit plus du tout en cette institution. C'est une attitude fort répandue aux États-Unis.

Que penseriez-vous si l'on insérait dans ce projet de loi une disposition voulant que le couple ait droit, avant de contracter mariage, de rédiger son propre contrat, nonobstant les dispositions de la Loi sur le mariage. Cet article pourrait prescrire que telle ou telle chose s'appliquera, advenant certaines circonstances. Seriez-vous en faveur d'une telle disposition dans la Loi sur le mariage?

**Mlle Puccini:** Cette loi n'entre en vigueur que si les deux personnes se marient. Elle ne s'applique donc aucunement à ceux qui ne le sont pas. Dans une action en divorce, nous passons la moitié de notre temps à prouver au tribunal que le mariage a effectivement eu lieu, pour ensuite obtenir le divorce. Si le couple n'a jamais été marié, cette loi ne s'applique aucunement.

Nombre de nos clients s'entendent pour cohabiter et cet accord supplante la législation provinciale. Il prescrit les droits et obligations des deux intéressés. Notre législation provinciale autorise les accords de cohabitation hors mariage et elle est très efficace.

**Mme Greenberg:** C'est un domaine de compétence provinciale et ce sont les provinces qui émettent les licences de mariage. J'ai fait partie d'un groupe qui, depuis longtemps, estime qu'il faudrait au moins remplir un certain question-



*[Text]*

before you get a marriage licence or some kind of education as to what the law holds in store for you, although that might be a deterrent for people getting married.

In Quebec, of course, it has been customary to have marriage contracts which, of course, worked against the interests of women. One cannot take for granted that a contract is going to be of benefit. In 1970 we had a community system of property, which meant that all property acquired during the marriage was shared equally. The contract cut the wife out of that sharing. To this day, people do not understand the import of those contracts and that is the danger with them. They were customary and were entered into in the province of Quebec before there was a marriage licence, yet they were very dangerous.

**The Chairman:** I am sorry to cut you off, Senator Robichaud, but we are over our allocated time. Again, I want to thank you for making your presentations to us this morning. You have given us some very useful background and many of the amendments you suggest are worthwhile and necessary. We will certainly consider them and try to make our recommendations known to the minister as soon as possible.

The committee continued *in camera*.

*[Traduction]*

naire, avant d'obtenir une licence de mariage ou bien une certaine forme de préparation, renseignant les candidats sur ce que la loi leur réserve, bien que cette initiative puisse servir à dissuader les gens de se marier.

A Québec, il est d'usage bien sûr d'avoir un contrat de mariage ce qui va nécessairement à l'encontre des intérêts de la femme. On ne saurait attendre d'un contrat qu'il soit avantageux. En 1970, nous avions un régime de communauté de biens, c'est-à-dire que tous les biens acquis durant le mariage étaient partagés également. Le contrat a soustrait la femme à ce partage. Aujourd'hui, les gens ne réalisent pas l'importance de ces contrats et du danger qu'ils représentent. Ils étaient d'usage et, dans la province de Québec, ils étaient signés avant même qu'il ne soit émise la licence de mariage: de là le danger qu'ils représentaient.

**Le président:** Je regrette de vous interrompre, sénateur Robichaud, mais le temps qui nous était alloué est écoulé. Encore une fois, je vous remercie des mémoires que vous avez présentés ce matin. Vous nous avez fourni de précieuses informations et nombre des modifications que vous suggérez sont opportunes et nécessaires. Nous ne manquerons pas de les étudier et de faire part de nos recommandations au ministre, aussitôt que possible.

Le Comité poursuit ses travaux à huis clos.













*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the University Women's Club of Ottawa:*

Ms. Teri A. Kirk, Family Law Practitioner, Legal Counsel  
to Ottawa Women's Network and Family Law Lecturer,  
Carleton University Law Department;

Ms. Shirley W. Greenberg, Family Law Practitioner;

Ms. Helene B. Puccini, Family Law Practitioner, Chair of  
Legislative Sub-Committee.

### *Du Club des femmes universitaires de l'Université d'Ottawa:*

M<sup>lle</sup> Teri A. Kirk, avocate, droit de la famille, conseillère  
juridique auprès du Réseau des femmes d'Ottawa, confé-  
rencière sur le droit de la famille, faculté de droit de  
l'Université Carleton;

M<sup>lle</sup> Shirley E. Greenberg, avocate, droit de la famille;

M<sup>lle</sup> Hélène B. Puccini, avocate, droit de la famille, prési-  
dente du sous-comité législatif.



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Wednesday, October 9, 1985

Le mercredi 9 octobre 1985

Issue No. 21

**Third Proceedings on:**

The subject-matter of Bill C-46 "An Act to amend the Divorce Act"; Bill C-47 "An Act respecting the Divorce and Corollary Relief Act"; and Bill C-48 "Family Orders Enforcement Assistance Act".

WITNESSES:

(See back cover)

Fascicule n° 21

**Troisième fascicule concernant:**

La teneur des projets de loi C-46 «Loi modifiant la Loi sur le divorce»; C-47 «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires»; et C-48 «Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales».

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Barootes	Lewis
Cools	*MacEachen (or Frith)
Corbin	Robertson
Doyle	Robichaud
Fairbairn	*Roblin (or Doody)
Flynn	Stanbury

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Barootes	Lewis
Cools	*MacEachen (ou Frith)
Corbin	Robertson
Doyle	Robichaud
Fairbairn	*Roblin (ou Doody)
Flynn	Stanbury

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)



ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, June 12, 1985:

“With leave of the Senate,  
The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-46, intituled “An Act to amend the Divorce Act”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

“With leave of the Senate,  
The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-47, intituled: “An Act respecting divorce and corollary relief”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

“With leave of the Senate,  
The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-48, intituled: “An act to provide for the release of information that may assist in locating defaulting spouses and other persons and to permit, for the enforcement of support orders and support provisions, the garnishment and attachment of certain moneys payable by Her Majesty in right of Canada”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

*Le greffier du Sénat*  
Charles A. Lussier  
*Clerk of the Senate*

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 12 juin 1985:

«Avec la permission du Sénat,  
L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips.

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-46, intitulé: «Loi modifiant la loi sur le divorce», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

«Avec la permission du Sénat,  
L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-47, intitulé: «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

«Avec la permission du Sénat,  
L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips.

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-48, intitulé: «Loi prévoyant la communication de renseignements susceptibles de permettre de retrouver les conjoints défaillants et d'autres personnes, ainsi que la saisie-arrêt, pour l'exécution d'ordonnances et d'ententes alimentaires, de certaines sommes entre les mains de Sa Majesté du chef du Canada», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, OCTOBER 9, 1985  
(28)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 3:14 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Cools, Doyle, Fairbairn, Neiman, Nurgitz, Robichaud and Stanbury. (7)

*Other Senators present:* The Honourable Senator Asselin.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald MacDonald, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

## Witnesses:

*From the Montreal Association of Divorced and Separated Men:*

Mr. André Forêt, Mr. Jean Bode and Mr. P. Nagy.

*From the Canadian Council of Co-parenting:*

Mr. Richard Haney, President;

Ms. Dianna Fowler, Membership Officer;

Mr. Paul Hinch, Secretary and

Ms. Ginette Laroche, Member.

The Committee in compliance with its Order of Reference dated June 12, 1985, resumed consideration of the subject-matters of Bill C-46, intituled: "An Act to amend the Divorce Act"; Bill C-47, intituled: "An Act respecting the Divorce and Corollary Relief Act"; and Bill C-48, intituled: "Family Orders Enforcement Assistance Act".

The witnesses from the Montreal Association of Divorced and Separated Men made statements and answered questions.

The witnesses from the Canadian Council of Co-parenting made statements and answered questions.

At 5:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 9 OCTOBRE 1985  
(28)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 14 sous la présidence de l'honorable Joan B. Neiman.

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Colls, Doyle, Fairbairn, Neiman, Nurgitz, Robichaud et Stanbury. (7)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Asselin.

*Aussi présent: De la bibliothèque du Parlement:* M. Donald MacDonald, attaché de recherche.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## Témoins:

*De l'Association des hommes divorcés et séparés de Montréal:*

M. André Forêt, M. Jean Bode et M. P. Nagy.

*Du Conseil canadien de co-parentage:*

M. Richard Haney, président;

M<sup>me</sup> Dianna Fowler, agent responsable du secrétariat;

M. Paul Hinch, secrétaire et

M<sup>me</sup> Ginette Laroche, membre.

Suite à son ordre de renvoi du 12 juin 1985, le comité poursuit l'étude de la teneur du projet de loi C-46, intitulé: «Loi modifiant la loi sur le divorce»; du projet de loi C-47, intitulé: «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires»; et du projet de loi C-48, intitulé: «Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales».

Les témoins de l'Association des hommes divorcés et séparés de Montréal font des déclarations et répondent aux questions.

Les témoins du Conseil canadien de co-parentage font des déclarations et répondent aux questions.

A 17 h 00, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, le mercredi 9 octobre 1985

[Text]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 heures pour étudier la teneur du projet de loi C-46, modifiant la Loi sur le divorce; le projet de loi C-47, concernant le divorce et les mesures accessoires; et le projet de loi C-48, Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales.

Le sénateur Joan Neiman (*présidente*) occupe le fauteuil.

**La présidente:** Honorables sénateurs, premièrement, nous avons avec nous cet après-midi, les représentants de l'Association des hommes divorcés ou séparés de Montréal, MM. Bode, Forest et Nagy.

Pour débiter, M. Forest nous adressera la parole durant quelques minutes.

**M. André Forest, président, Association des hommes divorcés ou séparés de Montréal:** Je vous remercie beaucoup, madame la présidente, et membres de ce comité, de nous recevoir et nous permettre d'exprimer notre opinion au sujet du projet de loi C-47.

Je résumerai les documents que nous vous avons remis car ils sont longs à expliquer. Comme premier approche, nous avons demandé la médiation obligatoire, pour éviter les difficultés entre les couples.

Que ce soit au Québec, au Canada ou dans les autres pays, le taux de succès de la médiation entre les couples, se situe entre 70 et 80 p. 100.

S'était obligatoire de comparaître devant une cour de médiation, entre 70 et 80 p. 100 des couples s'entendraient à l'amiable alors qu'actuellement, très peu de gens passent par ce processus. Dans les documents que vous avez devant vous, vous voyez que les avocats sont tièdes à cette idée de la médiation. Ils recommandent à seulement environ 7 p. 100 de leurs clients de suivre cette médiation. Les juges, ainsi que quelques autres, en recommandent un petit pourcentage. La plupart des gens sont recommandés par nos associations, et ils s'y rendent d'eux-mêmes.

La proportion des gens qui passe par la médiation n'est pas nombreuse car celle-ci n'est pas obligatoire. Tant qu'elle ne le sera pas les avocats l'éviteront, à leur propre bénéfice.

On a étudié les coûts du divorce et de la médiation. Les documents que l'on vous a remis indiquent qu'un divorce, aux États-Unis, lorsqu'il passe par le stade de la médiation, coûte \$764 et, si les avocats s'en occupent, il coûte \$2,359. En Ontario, on a fait des études pour comparer le coût de la médiation et les frais de cour. Une heure de médiation coûte \$27; une heure passée en cour coûte \$273.

Alors, vous vous imaginez les sommes que l'on pourrait épargner, tant pour les contribuables que pour le gouvernement si la médiation était obligatoire.

La deuxième chose que l'on demande, c'est la garde conjointe. La garde conjointe, ce n'est pas nouveau. C'est nouveau au Québec, mais aux États-Unis, elle est instaurée depuis quelques années. Dans les documents que je vous ai remis, vous

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, Wednesday, October 9, 1985

[Traduction]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:00 p.m. to give consideration to the subject-matter of Bill C-46, to amend the Divorce Act; Bill C-47, respecting the Divorce and Corollary Relief Act; and Bill C-48, the Family Orders Enforcement Assistance Act.

**The Honourable Senator Joan Neiman** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable Senators, we have with us this afternoon, first, representatives of the Association des hommes divorcés ou séparés de Montréal, Mr. Bode, Mr. Forest and Mr. Nagy.

I see that Mr. Forest would like to address us for a few minutes.

**Mr. André Forest, president, Association des hommes divorcés ou séparés de Montréal:** Thank you very much, Madam Chairman, and members of this Committee, for allowing us to come and express our views on Bill C-47.

I'll summarize the documents we gave you, because they would take quite a while to explain. We're asking for mandatory mediation as the first step in avoiding difficulties between couples.

The success rate for all couples who go through mediation, whether in Quebec, or Canada as a whole, or in other countries, is between 70 and 80 per cent.

If every couple had to go through conciliation, between 70 and 80 per cent of them would end up settling things amicably, whereas in the existing situation very few people go through mediation. The documents you have before you show that lawyers are rather opposed to the idea of mediation, and they only recommend it to around 7 per cent of their clients. Judges and a few other authorities recommend it to a small percentage. In most cases mediation is recommended by our associations and groups, the initiative comes from them.

So the proportion of people who go through mediation isn't very high, because it isn't mandatory. As long as it isn't mandatory, lawyers are going to evade it, for their own advantage.

There have been studies done on the cost of divorce and mediation. The documents we gave you point out that in the United States, a divorce that goes to mediation costs \$764. When it's in the hands of lawyers, it costs \$2,359. There've been studies in Ontario that compare the cost of mediation with the cost of going through the courts: an hour of mediation costs \$27, an hour spent in court costs \$273.

So you can see all the money that could be saved, by both taxpayers and the government. Imagine the money that could be saved if mediation were mandatory.

The second thing we're asking for is joint custody. Joint custody isn't new. It's new in Quebec, but it's existed in the United States for a number of years. In the documents I gave you, you will see that in California, for example, only 6 to 7



## [Text]

constaterez qu'en Californie, par exemple, le taux de contestation n'est que de 6 à 7 p. 100 s'il y a eu médiation et que la garde conjointe a été accordée. La garde conjointe est recommandée dans une trentaine d'états. La préférence dans tous les états est d'accorder la garde conjointe à moins de prouver une raison contraire.

La présomption est d'accorder la garde conjointe. Il appartient aux gens qui la refusent de prouver que cela peut nuire à un enfant.

Plusieurs états ont adopté la garde conjointe et le taux de réussite est d'environ 80 p. 100. Alors on demande, sans forcer et sans la rendre obligatoire, qu'il y ait une présomption en faveur de la garde conjointe.

On demande que la loi, ainsi que les juges, exigent que les couples tentent de s'entendre pour un an, par exemple, au sujet d'une garde conjointe. On en serait quitte à revenir, lors du jugement final, pour déterminer si la garde devrait continuer d'être conjointe ou si elle devrait être accordée à un parent, avec des droits de visite à l'autre.

Nous avons une recommandation au sujet des droits des pères, qui sont brimés énormément par le système judiciaire actuel. La garde des enfants est attribuée à la mère dans une proportion de 85 p. 100. Lorsqu'il y a contestation, dans 95 p. 100 des cas, la garde va à la mère et non au père.

Les chiffres parlent par eux-mêmes, il y a une discrimination évidente. Quelques groupes féminins prétendent que ce taux de 85 p. 100 est dû au fait que le père ne demande pas la garde. C'est une fausse affirmation.

Il est faux que les pères ne demandent pas la garde de leurs enfants, dans 85 p. 100 des cas. Souvent ils ne la demandent pas parce que les avocats ont la conviction qu'ils ne peuvent pas l'obtenir. S'ils en avaient la conviction, ils le demanderaient beaucoup plus souvent. Actuellement, le taux des pères qui demandent la garde des enfants se situe dans les alentours de 50 p. 100.

Malheureusement, dans 5 p. 100 des cas, seulement, elle leur est accordée. Il faut donc que la loi donne des indications précises pour accorder la garde des enfants au meilleur parent.

D'après des recherches que nous avons entreprises, le meilleur parent est celui qui accorde le plus de droits de visite à l'autre. Les droits d'accès sont faciles, à ce moment-là.

Un bon parent, c'est celui qui facilite les contacts avec les deux parents, que ce soit la mère ou le père.

Le critère biologique ne devrait pas être invoqué en premier lieu, mais plutôt le critère psychologique.

Au sujet de la garde des enfants, les juges n'abordent pas tellement le côté psychologique, c'est-à-dire lequel des deux peut donner le meilleur amour. Ils ont toujours une tendance à l'accorder à la mère.

Un des gros problèmes, est que lorsque la mère s'enfuit à l'extérieur avec son enfant, c'est un rapt et dans nos lois, il n'y a rien pour la punir. On demande que ce soit la même loi pour

## [Traduction]

per cent of couples who have gone through mediation and have joint custody come back before the courts. In about thirty other states, there's a preference given to joint custody, which means you have to prove that there's some valid reason against it.

They start from the presumption that there will be joint custody, and then it's up to the parties who don't want joint custody to prove it would be harmful to the child.

So there are a number of states that have adopted joint custody, and it's working very well. The success rate is about 80 per cent for those who have joint custody. So what we're asking, without forcing it on anybody and without making it compulsory in any way, we're asking that there be a presumption in favour of joint custody.

We're asking that the legislation and the judges give a preference, that they ask couples to try out a joint custody agreement for a year, for example, with the proviso that they can come back for a final ruling on whether custody should continue to be joint or whether it should be given to one parent only with visiting rights going to the other.

Another of our recommendations is on the rights of fathers which are currently violated by the legal system. First off, custody goes to the mother in 85 per cent of cases. In 95 per cent of the cases where there's a custody dispute, it's resolved in the mother's favour, the father doesn't get custody.

The figures speak for themselves. They show blatant discrimination. Some feminist groups claim that the reason custody goes to the mother 85 per cent of the time is that the father doesn't ask for it. That's not true.

It's not true at all that in 85 per cent of cases fathers don't ask for custody of their children. Often they don't ask because their lawyers are convinced they can't get it. If they thought they could get it, they'd ask for it a lot more often. At present about 50 per cent of fathers ask for custody of their children.

Unfortunately they only get it 5 *sic*—surely he must have meant 15? per cent of the time. The law has to set down very clearly how custody is to be awarded, and that it should be to the better parent.

The better parent, according to our research, is the one who is offers the most visiting rights or access to the other parent. *Determining* right of access becomes easy at that point.

I think a good parent is one who wants to facilitate *the child's* access to both parents. I think that's a good parent, whether it's the mother or the father.

The second criterion shouldn't be the biological one, which in fact is usually invoked first, but the psychological one.

When they deal with child custody, judges don't often go into the psychological side, the question of which parent is capable of giving the most love. They always have a tendency to assume it's the mother.

One of the other problems that causes us a lot of difficulty is when the mother takes off with the child—that's abduction, and there's no penalty as the law now stands. We want it to be



*[Text]*

le père et la mère qui s'enfuit avec l'enfant, qu'ils en aient la garde ou non. On demande que ce soit un rapt punissable par la loi.

Dans les cas où la femme déménage au loin et qu'elle en avertit pas son conjoint, on demande qu'il y ait une indication précise dans la loi, que le conjoint qui veut déménager dans une autre ville, dans une autre province ou dans un autre pays, comparaisse devant le tribunal pour faire réviser ses droits de visite et de garde.

En ce moment, si l'épouse déménage à 600 milles à l'extérieur, par exemple, le père perd automatiquement ses facilités de visite. Il ne peut plus voir son enfant.

Un point important, aussi, est quand la mère ou le père (nous autres, on parle pour les pères, mais, inversement il en est de même, on ne veut pas faire de sexisme) détourne l'affection de l'enfant de l'autre conjoint, je trouve que ce geste devrait être puni.

La punition serait, peut-être lors d'une première offense, une amende. A l'occasion d'une deuxième offense, il pourrait y avoir un changement de garde. Un bon parent n'agit pas de cette façon.

Le même principe devrait s'appliquer pour le parent qui cause des obstructions continues pour empêcher de voir l'enfant. Un parent accuse l'autre de toutes sortes de crimes tels la violence, le harcèlement et même l'inceste. Il se parjure.

On trouve tous les moyens possibles pour empêcher le père de voir son enfant. Alors nous demandons que ces principes soient inclus dans la loi, qu'il y ait des mécanismes empêchant que cette situation se reproduise continuellement.

Chez-nous, au Québec, des mécanismes existent pour la perception de la pension alimentaire. Alors, on demande qu'il y en ait pour les droits de garde et de visite, que ceci soit appliqué par la loi.

**La présidente:** Merci M. Forest, M. Nagy . . .

**Mr. Pancras Nagy, Director of Public Relations, Association des hommes divorcés ou séparés de Montréal:** Madam Chairman, we perceive here six major problems in the present situation and court practice surrounding divorce. The first is that, in the case of divorce, children are effectively deprived of one of the parents, and one of the parents is deprived of his or her children. We think it is a fundamental, basic human right of every individual to participate in the education and upbringing of his or her children. This is a right that is as fundamental as the right of free speech or assembly, and no Canadian should be deprived of this fundamental right without valid and serious reasons. Every year, there are tens of thousands of Canadian parents who are deprived of this basic fundamental human right. That is why we favour shared custody and not the awarding of custody to one parent, in the case of divorce.

The second problem is that, in the overwhelming majority of cases, it is the father who is deprived of his children, and it is of the father that the children are deprived of. We feel that this is a discrimination based on sex, and is contrary to Article 15 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. It is an

*[Traduction]*

the same thing whether the mother or the father takes off with the child. Whether they have custody or not. We want abduction to be a crime.

When the woman moves away without telling her husband, we want the law to stipulate that a spouse who wants to move to another city, or another province, or another country must appear before the court so that visiting rights and custody rights can be re-worked.

If she wants to move 600 miles away, for example, the father automatically loses his visiting rights. He can't see his child any more.

Another important point is when the mother (or the father—it would be the same whoever did it, but we're here to speak for fathers), when the mother, or whichever parent, alienates the child's affections from the other parent, well my God, I think that should be punished.

For a first offense there might be a fine. For a second offense, custody might be reversed. A person who does that isn't fit to be a parent.

The same thing applies to parents who are continually obstructing access to the child. They accuse the other parent of all kinds of things, violence, harassment, even incest.

They look for every possible means of preventing the father from seeing his child. So we want these things included in the legislation, so there will be mechanisms for preventing this obstructionism from occurring all the time.

Quebec has mechanisms to handle maintenance payments. So we're asking for other mechanisms to be put into law to handle custody and visiting rights.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Forest. Mr. Nagy?

**M. Pancras Nagy, directeur des Relations publiques, Association des hommes divorcés ou séparés de Montréal:** Madame le président, nous avons décelé six grands problèmes dans la situation actuelle et les pratiques judiciaires entourant le divorce. Premièrement, dans le cas d'un divorce, les enfants sont effectivement privés d'un de leurs parents, et l'un des parents est privé de ses enfants. Nous croyons que tout individu a le droit humain fondamental de participer à l'éducation de ses enfants. Ce droit est aussi fondamental que la liberté d'expression et de réunion pacifique, et aucun Canadien ne devrait en être privé sans motif sérieux et valable. Chaque année, des dizaines de milliers de parents canadiens sont privés de ce droit fondamental. C'est pourquoi nous sommes en faveur de la garde conjointe et non de l'octroi de la garde à l'un des parents.

Deuxièmement, dans la très grande majorité des cas, c'est le père qui est privé de ses enfants et ce sont du père que les enfants sont privés. Nous voyons là une discrimination fondée sur le sexe, qui contrevient à l'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés. Notre système transgresse constamment notre Charte des droits et libertés.

## [Text]

on-going violation by our system of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

The third problem in the present situation is that the non-guardian parent—usually the father—has no say in the decisions affecting the health, education and well-being of his children. He is cut out. The fourth problem is that access of the non-guardian parent to his children can be indefinitely obstructed by the guardian parent if this guardian parent is obstinate and has the financial means. Our judicial system does nothing to discourage such obstruction.

Our system is based on confrontation, and there is nothing in that system that would discourage litigation and encourage co-operation between divorced parents. There are quite a number of hurtful social consequences of this and these are already on record, but perhaps I could just list them. The result of close to 40 per cent of Canadian children growing up without their own father is an increase in juvenile delinquency. Statistical studies have shown that there is a positive correlation between juvenile delinquency and being brought up without a father. Secondly, recent data by Statistics Canada show that the suicide rate in this country is the highest amongst adolescents. We would like to suggest that if Statistics Canada would further pursue research along those lines, it would find a positive correlation between the high suicide rate and the absence of the father.

Thirdly, the present system does not favour women in every respect. The second wife must share the agony and the stress imposed by the system where the father has to fight the first wife for access to his children. There have been second marriages that have broken up because the second wife just cannot bear the stress.

Given our adversarial system, and the possibility of obstruction, it can cost a father \$25,000 over a period of 16 years, until his children come of age, to remain in contact with his own children. I have already spent that much, and many of my friends have spent much more than that. Faced with such exorbitant costs, many fathers simply give up and their children grow up without a father.

The system that deprives fathers of their children results in many regrettable consequences which we utterly disapprove of, but they are there and they are engendered by the system. Some fathers think that, having no say in the education of their children but being compelled to bear the cost of such education is a sort of taxation without representation, and they do not pay child support. Regrettable as this is, and we do not approve of this, this is a consequence of the present system.

Bill C-47 proposes an elaborate system to trace, at the taxpayers' expense, ex-husbands who do not pay alimony or child support. This is a typical case of treating the symptom rather than the disease.

Another regrettable consequence of the system is that some desperate fathers abduct their children. Child abduction by the father is a criminal offence punishable by up to 10 years in

## [Traduction]

Le troisième problème que pose la situation actuelle réside dans le fait que le parent qui n'a pas la garde, généralement le père, ne peut participer aux décisions touchant la santé, l'éducation et le bien-être de ses enfants. Il est mis à l'écart. Le quatrième problème est dû au fait que le parent à qui les enfants ont été confiés peut, s'il est obstiné et s'il en a les moyens financiers, empêcher indéfiniment tout accès de l'autre parent aux enfants. Notre système judiciaire ne prévient aucunement pareille obstruction.

Notre système est fondé sur l'affrontement, et ne décourage aucunement le litige ni ne favorise la collaboration entre les parents divorcés; cela donne lieu à de nombreuses conséquences néfastes pour la société qui sont déjà connues, mais que je vous énumérerai tout de même. Le fait que près de 40 p. 100 d'enfants canadiens grandissent en l'absence de leur propre père accroît le taux de délinquance juvénile. Des études statistiques ont démontré qu'il existe un lien entre la délinquance juvénile et le fait d'avoir grandi sans père. De plus, des données récemment compilées par Statistique Canada ont révélé que le taux de suicides au Canada est le plus élevé chez les adolescents. Nous croyons qu'une recherche poussée établirait un lien entre le taux élevé de suicides et l'absence du père.

Troisièmement, le système actuel ne favorise pas les femmes sur tous les plans. La seconde épouse doit supporter l'anxiété et les pressions qu'impose le système, le père devant combattre sa première femme pour avoir accès à ses enfants. Il est arrivé que des seconds mariages se sont brisés parce que la seconde femme ne pouvait supporter le stress.

Vu notre système accusatoire, et la possibilité de créer des obstacles, un père peut se voir forcé de verser 25 000 \$ sur 16 ans, jusqu'à ce que ses enfants deviennent majeurs, pour demeurer en communication avec eux. Quant à moi, j'ai déjà dépensé autant et nombre de mes amis ont dû dépenser beaucoup plus. Face à ces coûts exorbitants, de nombreux pères laissent tout simplement tomber, et leurs enfants grandissent sans eux.

Ce système qui prive les pères de leurs enfants entraîne de nombreuses conséquences regrettables que nous désapprouvons totalement mais dont nous ne pouvons nier l'existence. Certains pères, n'ayant rien à dire au sujet de l'éducation de leurs enfants mais forcés de payer pour leur éducation, croient qu'il s'agit d'une taxation sans représentation et ne versent pas les allocations alimentaires des enfants. Aussi regrettable que cela puisse être, et même si nous ne l'approuvons pas, c'est une conséquence du système actuel.

Le projet de loi C-47 propose un système complexe permettant de retracer, aux frais du contribuable, les ex-époux qui ne s'acquittent pas de l'allocation alimentaire ou de l'allocation des enfants. Cela revient à soigner le symptôme plutôt que la maladie.

Une autre conséquence regrettable du système réside dans le fait que certains pères désespérés enlèvent leurs enfants, et cet



[Text]

prison. Again, this is another example of the treatment of a symptom rather than the treatment of a disease.

Finally, in awarding the custody of children and in the financial consequences of the divorce, the present system favours the wife. If a wife ceases to love her husband, she can make a cost-benefit analysis and see that she will have the children; she will have alimony; she will have a financial settlement; she will have most of the advantages of marriage and she will not have the major disadvantage of marriage, which is dependence. Therefore she sues for divorce. Seventy-five per cent of divorces in Canada are initiated by the wife. I submit that if a fairer deal were given to the spouses, there would be many wives who would make an effort to keep the marriage going. Giving a better deal to fathers and husbands would provide an added protection to one of our most fundamental institutions, which is marriage and the family. Thank you very much.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Nagy. Are there questions, Senator Asselin?

**Senator Asselin:** Madam Chairman, are we going to hear from the last witness before asking questions?

**The Chairman:** Yes, of course. Mr. Bode?

**M. Jean Bode, secrétaire de l'Association des hommes divorcés ou séparés de Montréal:** Honorables sénateurs, il ne nous appartient pas de vous donner des directives concernant la future. Permettez-moi de vous soumettre respectueusement la situation telle que nous la vivons: nous constatons, d'une part, le comportement répréhensible de certaines mères dans la question des enfants vis-à-vis du père; d'autre part, nous admettons volontiers le comportement répugnant de certains pères. Nous faisons la part des choses. Nous ne sommes pas ici pour accuser l'un ou l'autre. Nous désirons le bien-être des enfants. Les premières victimes d'une rupture, quand il y a des enfants, ce sont ces derniers. Ils souffrent des conflits, des procédures judiciaires. Ils seront témoins de toutes ces bagarres, de ces tragédies, de cette haine et de cette agressivité.

C'est la raison pour laquelle il est nécessaire de se diriger vers la médiation, le consensus, l'entente, l'apaisement et la conciliation. Ces attitudes s'inscrivent dans la conscience et dans le cœur de chaque individu. Si la réconciliation n'a pas lieu, il faut prévoir une certaine conciliation, une certaine entente, un certain accord.

Que voyons-nous dans le projet de loi qui nous est soumis? Au paragraphe 2 de l'article 9, on dit que l'avocat devra discuter avec son client de l'opportunité d'entreprendre des négociations avec son conjoint et de le renseigner sur les services de médiation qu'il connaît. Et quand il n'en connaît pas! Qu'est-ce qui arrive dans les endroits, hors de Montréal et Québec, où il n'y en a pas. Ceux qui ne disposent pas de centres de médiation seront lésés.

Donc, si on entrevoit quand même dans la législation l'utilité de services de médiation, pour en arriver à un certain résultat, il est nécessaire que ces services soient étendus à la grandeur du pays.

Ensuite, nous avons l'article 16, le paragraphe 6. Il ne faut pas oublier, je vous le demande, que si on accuse certains hom-

[Traduction]

acte criminel les rend passibles de 10 années d'emprisonnement. Ici encore, on soigne le symptôme plutôt que la maladie.

Enfin, le système actuel favorise la femme en lui accordant la garde de ses enfants et une aide financière. Si une femme cesse d'aimer son mari, rien de l'empêche de faire une analyse coûts-avantages et de se rendre compte qu'elle aura la garde des enfants, qu'elle aura droit à une allocation alimentaire et à une aide financière et qu'elle bénéficiera de la plupart des avantages du mariage sans en subir le principal inconvénient, soit la dépendance. Aussi demande-t-elle le divorce. Soixante-quinze pour cent des divorces au Canada sont entrepris par les épouses. A mon avis, si les maris bénéficiaient de meilleures conditions, beaucoup de femmes s'efforceraient de sauver leur union. En offrant aux pères et aux maris de meilleures conditions, l'on protégerait davantage nos plus essentielles institutions, le mariage et la famille. Je vous remercie beaucoup.

**Le président:** Je vous remercie, M. Nagy. Avez-vous des questions, sénateur Asselin?

**Le sénateur Asselin:** Madame le président, écouterons-nous le dernier témoin avant de commencer l'interrogatoire?

**Le président:** Oui, bien sûr; monsieur Bode, à vous la parole.

**Mr. Jean Bode, Secretary, Association des hommes divorcés ou séparés de Montreal:** Honourable Senators, it is not our place to give you instructions regarding the upcoming legislation. However, I respectfully wish to describe to you the situation we are experiencing. We have noted that the behaviour of certain mothers is reprehensible where matters of child-father relations are concerned. We also willingly concede that the behaviour of some fathers is repugnant. We have made allowances. We are not here to accuse anyone. We are here because we are concerned about the welfare of the children. When a marriage breaks down, children are the first to suffer from the fights and the legal wrangling. They are the ones who will witness the fights and tragedies and feel the hate and aggressiveness.

For this reason, it is vital to look to mediation, to achieving a consensus or an agreement, not to conciliation. At least, this approach deals with the conscience and heart of each individual. If a reconciliation does not take place, some kind of agreement or understanding must be reached.

What exactly are the provisions of the bill before us? Section 9(2) requires that the lawyer discuss with his client the advisability of mediation and advise him of the mediation services of which he is aware. And what if he is not aware of such services? What happens if the clients do not live in Montreal or Quebec City, but rather in an area where mediation services are unavailable? Those who do not have access to such services will be at a disadvantage.

Therefore, even if the legislation does emphasize the need for mediation services in order to arrive at some sort of agreement, it is necessary that such services be available nationwide.

With regard to section 16(6), it should be remembered that while some men are accused of not making their support pay-



*[Text]*

mes pour leur comportement, c'est-à-dire le non-paiement de la pension, l'évasion au loin, l'empêchement de tourner en rond pour la famille, un gros pourcentage d'entre eux, n'ayant pas accès à leur enfant ou à leurs enfants assez commodément, au bout d'un certain temps, souffre d'une certaine lassitude. Elle est parfois vengeresse. J'en viens à ce point où on mentionne qu'en rendant une ordonnance conformément au présent article, la juridiction applique le principe selon lequel l'enfant à charge doit pouvoir communiquer dans la même mesure avec les époux, compte tenu des circonstances. Il faut tenir compte des circonstances où cela est possible.

Nous soumettons à votre appréciation de nombreux jugements, par exemple, celui du 8 juillet 1985, à la Cour supérieure de Sherbrooke. Une mère homosexuelle quitte son foyer pendant trois ans pour vivre son aventure. A son retour, elle a des remords, elle veut ses deux enfants. Le père, pendant trois ans, a eu une conduite exemplaire. Le juge finira par donner la garde des enfants à la mère. Cela nous paraît un peu époustouflant: le père a été un modèle et c'est la mère qui aura la garde des enfants. Que restera-t-il au père? Deux fins de semaine par mois. Comment voulez-vous que le père puisse faire respecter son autorité ou démontrer sa responsabilité parentale, en tant que père. Vous le savez, messieurs, si les hommes ont des torts, ils ne sont quand même pas tous des aventuriers, des ignorants, des irresponsables. Il y en a quand même qui veulent se conduire comme des pères et voir leur fils ou leur fille bien éduqués et responsables. Si le père n'entrevoit ses enfants qu'une fin de semaine par mois pour leur offrir un petit repas chez McDonald et les ramener à la mère, c'est une injustice.

Nous aimerions qu'il y ait beaucoup plus de précision en ce qui concerne les communications des enfants vis-à-vis leurs parents. C'est la raison pour laquelle je ne vais pas revenir sur les points élaborés par mes confrères. J'insiste sur le fait que vous êtes notre dernier espoir car lorsque la loi sera adoptée, nous ne pourrons plus la changer. Nous espérons que votre autorité puisse intervenir pour arrêter certains faits. En ce sens, nous aimerions que vous vous penchiez davantage sur la médiation et la garde conjointe des parents. Je vous remercie madame la présidente.

**Le sénateur Asselin:** J'ai pris note des témoignages rendus par les personnes venues nous visiter pour nous faire part de leurs remarques sur la législation qui nous est soumise.

Je peux parler en connaissance de cause. J'ai travaillé en droit familial pendant plusieurs années. J'ai plaidé devant les tribunaux plusieurs cas de divorce, entre autres, des affaires importantes en Cour d'appel.

J'ai l'impression qu'il ne faudrait pas laisser entendre que nos tribunaux ont toujours rendu des jugements ne soulignant pas la responsabilité paternelle. Dernièrement, au bureau d'avocats où je pratique, une dame a été condamnée à payer une pension alimentaire à son mari par la Cour d'appel.

**M. Bode:** Les temps changent!

**Le sénateur Asselin:** Oui, il y a eu une évolution de la jurisprudence. Depuis qu'on soumet à l'attention du tribunal des cas de divorce ou de séparation, la jurisprudence s'est dévelop-

*[Traduction]*

ments, of running off or of not doing enough for their family, a large percentage do so because they do not have access to their child or children readily enough and after a certain period of time, they become complacent. Sometimes, this lassitude is born of a desire for vengeance. What I mean is that by issuing an order in accordance with this particular section, the court applies the principal whereby the dependent child must be able to communicate to the same extent with each parent, depending on whether circumstances make this possible.

We could bring to your attention a number of rulings, one handed down as recently as July 8, 1985 by the Superior Court in Sherbrooke. A homosexual mother ran off for three years to "experience life" and then returned. She felt some remorse and wanted her two children back. For three years, the father's behaviour had been exemplary. Yet, the judge ultimately awarded custody of the children to the mother. We find this situation more than a little amazing considering that although the father was the model parent, it's the mother who got custody of the children. What does the father get? Two weekends a month with his children. How do you expect him to take his responsibility and authority as a father seriously under the circumstances? I admit that men have their faults, but after all, not all of them are adventurers or ignorant men unwilling to accept their responsibilities. There are men who want to be responsible fathers and who want their son or daughter to receive a good education. If a father gets to see his children only on weekends and then only to take them to McDonald's for lunch and then back to their mother, then he is the victim of an injustice.

We would like to see more clear-cut rules regarding children's contacts with both parents. I will not go over again the points raised by my colleagues. I only want to stress that you are our last hope. Once the legislation is adopted, we will no longer be able to amend it. We hope that given your authority, you will be able to intervene to stop certain things from happening. We would like you to examine more closely the question of mediation and joint custody. Thank you. Madam Chairman.

**Senator Asselin:** I have listened to the testimony given by individuals who shared with us their views on the draft legislation now before us.

I do have some knowledge of the facts here. I worked in the area of family law for several years. I have argued a number of divorce cases in court and a number of important cases in Appeals Court.

In my opinion, we should not accept the assumption that our courts have always handed down rulings that do not underline paternal responsibility. Recently, the legal firm that I work for handled a case where a woman was ordered by the Appeal Court to make support payments to her husband.

**Mr. Bode:** The times are changing!

**Senator Asselin:** Yes, there has been some emancipation of jurisprudence. Ever since the courts have been asked to rule on cases of divorce or separation, jurisprudence has been evolving

## [Text]

pée davantage pour pallier aux objections ou aux remarques des personnes témoignant devant ce comité.

Lorsque l'on parle de médiation obligatoire, j'ai l'impression qu'on enlève aux tribunaux une responsabilité qu'ils doivent exercer en dernier ressort, c'est-à-dire décider du bien fondé des causes de divorce de même que des pensions alimentaires et de la garde des enfants. En dernier ressort, la loi veut laisser ce pouvoir aux tribunaux. Tant et aussi longtemps que les tribunaux seront considérés dans notre pays comme un organisme indépendant des pouvoirs politiques, il faut quand même leur faire confiance.

L'article 9 de la loi ordonne à l'avocat d'avertir les époux qui se présentent devant lui qu'il y a des possibilités de médiation, qu'il existe des organismes de médiation.

Plusieurs avocats ont respecté l'article 7 de l'ancienne loi sur le divorce. Cet article obligeait l'avocat à fournir un affidavit dans la requête en divorce pour dire au tribunal qu'il avait pris toutes les mesures à sa disposition pour tâcher de tenter la réconciliation. Ces affidavits n'ont pas toujours été donnés de façon peu sérieuse par les avocats. De nombreux avocats se sont arrêtés souvent à l'affidavit qu'ils devaient donner en vertu de l'article 7 de la Loi sur le divorce. En ce qui concerne de nombreux avocats qui pratiquent actuellement, je dois vous dire que leur premier souci, lorsqu'on leur soumet un cas de divorce, c'est de tenter la réconciliation. Dans la requête en divorce, il doit produire cet affidavit à l'effet qu'il a tenté tous les moyens possibles pour en venir à une réconciliation. Lorsque la réconciliation n'est pas possible, l'avocat intente sa requête en divorce pour soumettre les griefs de son client ou de sa cliente au tribunal pour obtenir un jugement.

Dans tous les cas de divorce, un des témoins l'a dit avec raison, il faut toujours se préoccuper de l'intérêt des enfants. Fondamentalement, les époux devraient avoir plus de droit de garde des enfants. Si on regarde l'âge des enfants, souventes fois, le tribunal ne peut penser donner la garde des enfants à un père qui travaille, qui a des obligations alors que ses enfants sont en bas âge. Cela créerait souvent des difficultés au père qui recevrait la garde d'enfants dont l'âge varierait entre un et cinq ans. C'est la raison pour laquelle plusieurs jugements ont eu tendance à accorder la garde des enfants à la mère, qui par définition affective, est la personne qui est la mieux placée à cet effet.

Pour revenir au point que je voulais souligner, nous pouvons critiquer les avocats, nous pouvons dire n'importe quoi contre eux. J'ai l'impression cependant que la majorité prend son rôle au sérieux lorsqu'elle fournit l'affidavit concernant la réconciliation.

La loi telle que définie n'empêche pas les époux de demander aux avocats qu'ils consultent de référer leur cas à un tribunal ou à un organisme de médiation. *Le Devoir* du 9 octobre 1985 mentionne dans un article que le service de médiation à la famille a reçu 1,700 couples en quatre ans. On ne peut enlever ou réduire ce travail de médiation. Cependant, il est difficile pour le gouvernement de mettre sur pied des organismes officiels de médiation vers qui les couples devraient d'abord se diriger pour obtenir un jugement.

## [Traduction]

to deal with objections or comments such as those made by the individuals appearing before this committee.

When we speak of mandatory mediation, I have the impression that we are taking away from the courts a responsibility which they hold as a last resort, namely the responsibility to rule on the cogency of support and child custody. As a last resort, the law leaves this responsibility up to the courts. As long as the courts in our country are viewed as bodies acting independently of political forces, we must continue to have confidence in them.

Section 9 of the bill stipulates that the lawyer must inform the spouses who come to him of the option of seeking mediation from existing mediation services.

I want to mention that many lawyers abided by the provisions of section 7 of the old Divorce Act. Under the terms of section 7, a lawyer was required to file an affidavit in the application for divorce informing the court that he had taken every available step to bring about a reconciliation. These affidavits were not always taken seriously by the lawyers. Many lawyers often stopped short of producing the affidavit required under section 7 of the Divorce Act. As for the many lawyers who are presently practising, I must say that the first thing a lawyer does when faced with a pending divorce is to attempt a reconciliation. In petitioning the court for divorce, he must submit an affidavit stating that he has tried in every way possible to get the couple in question to reconcile. When a reconciliation is impossible, the lawyer files a petition for divorce which allows him to air his client's grievances to the court in order to obtain a ruling.

In all divorce cases, as one of the witnesses correctly pointed out, we must consider the interests of the children. Fundamentally, spouses should have more custody rights with regard to their children. If we consider the age of the children, we see that many times, it is impossible for the court to award custody of the children to a working father who has certain obligations, particularly when one of the children is between the ages of one and five. That is why some rulings have tended to favour the mother who, by affective definition, is the person in the better position to get custody of the children.

Getting back to the point I wanted to make, we can criticize lawyers any way we like, but it is my impression that the majority of them take their role seriously when it comes to filling the affidavit regarding reconciliation.

As it now stands, the law does not prevent the spouses from asking their lawyers to refer their case to a mediation tribunal or agency. According to an article in the October 9, 1985 issue of *«Le Devoir»*, family mediation services have counseled 1,700 couples over a four-year period. We cannot underestimate the importance of this mediation work. However, it is difficult for the government to set up official mediation agencies to which couples should first turn to obtain a ruling.



*[Text]*

Je soumets que cela n'est pas possible. Vous me direz peut-être que mon intervention n'est pas objective mais je prétends qu'il n'est pas possible dans le cadre judiciaire des requêtes en divorce d'enlever la juridiction des tribunaux et la remplacer par des organismes de médiation. Sur le plan juridique, le tribunal doit mener des enquêtes poussées. Le jugement du tribunal est exécutoire et coercitif tandis que les décisions d'organismes de médiation ne le sont pas. Vous pouvez vous rendre devant un organisme de médiation et lui demander de juger votre problème ou celui de votre femme. Si cela ne fonctionne pas, au bout d'un an ou deux, vous devrez retourner devant un tribunal pour obtenir un jugement coercitif concernant la garde des enfants ou la pension alimentaire. J'aimerais connaître votre idée à ce sujet. Comment un organisme de médiation peut-il avoir un pouvoir coercitif pour des personnes qui ne veulent pas respecter la décision d'un organisme de médiation?

**M. Forest:** Monsieur le sénateur, je vous remercie de votre intervention. Dans un sens, il est vrai que la médiation n'est pas facile dans un sens pour les avocats. J'y reconnais une objection naturelle pour l'avocat car il est en conflit d'intérêt.

Si les causes passent devant un service de médiation, il est certain que l'avocat retirera beaucoup moins d'honoraires. Par contre, on ne désire pas enlever le pouvoir coercitif des juges ou des tribunaux. Quand on recommande la médiation, nous pensons à la formule qui existe présentement au Québec: les ententes de médiation sont soumises quand même devant le tribunal. Elles sont étudiées par le tribunal pour savoir si elles sont correctes ou non, si elles favorisent les deux époux etc. Le juge se penche sur cette entente pour évaluer s'il y en a un qui n'est pas défavorisé par rapport à l'autre. Le juge conserve la dernière décision.

Quand on parle de médiation, on ne veut pas dire que nous désirons nous soustraire aux pouvoirs des tribunaux. Nous voulons faciliter le travail et diminuer le coût que représente une audition cour. Nous voulons faciliter le travail du juge en même temps. Lorsque les conjoints ont discuté au préalable de leurs conflits cela aide le juge. Si les conjoints en sont venus à une entente à l'amiable, le juge l'étudie. Le juge peut questionner les conjoints, leur demander s'ils sont vraiment d'accord et si l'entente a du bon sens.

La médiation n'intervient pas au niveau de l'appareil judiciaire. On respecte les juges, on les aime et on se fie à eux. Parfois, ils n'ont pas une formation matrimoniale ou psychologique très poussée. Le même phénomène s'applique aux avocats qui n'ont pas une grande expérience de la psychologie du couple ou des enfants. C'est la raison pour laquelle ils font appel à des experts psycho-sociaux.

Nous recommandons aux universités de donner des cours de relations familiales aux avocats. Ainsi, ils comprendront davantage le problème. Actuellement, les avocats n'ont pas cette compétence; nous ne voulons pas les critiquer, nous pensons qu'ils sont tous honnêtes, compétents et consciencieux. Cependant, ils n'ont peut-être pas tous la compétence et la formation requises pour s'occuper des problèmes humains concernant la garde des enfants.

Je reviens à la garde des enfants. L'intérêt de l'enfant est mêlé à toutes les sauces. Selon son intérêt, l'enfant doit aller

*[Traduction]*

I maintain that this is impossible. Perhaps you will say that I am not being objective. However, I maintain that it is not possible in the case of a petition for divorce to remove this responsibility from the jurisdiction of the courts and transfer it to a mediation service. From a legal standpoint, a court can conduct in-depth investigations. The decision of the court is executory and binding whereas the decisions of mediation bodies are not binding. You can go before a mediation body and ask it to hand down a decision regarding your problem or your wife's problem. If things still are not working out after a year or two, you have to go to court to get a binding decision regarding child custody or support payments. I would like to know your views on this subject. How can a mediation body hand down any sort of decision that may be binding when the parties in question are not prepared to respect the decision?

**Mr. Forest:** Senator, thank you for your comments. It is true that mediation is not an easy process in many respects for lawyers. I realize that lawyers naturally object to it because it could put them in a conflict of interest situation.

If the cases go before a mediation service, it is certain that the lawyer's fees will be much smaller. However, we are not advocating taking away the binding power of the judges or of the courts. That's not what we want. When we recommend mediation, we are thinking about the formula presently used in Quebec, namely where mediation agreements are still submitted to a court. They are reviewed by the court and checked for accuracy and fairness to both parties. The judge examines the agreement to see whether or not one spouse has an advantage over the other. He reserves the right to make the final ruling.

By advocating mediation, we are not trying to take any powers away from the courts. We want to facilitate the work and lower court costs for clients. We also want to make the judge's task easier. It helps the judge when the spouses have discussed the problems between them in advance. If they have reached an amicable agreement, the judge examines it. He may ask the spouses some questions, such as whether they have truly reached an agreement and whether it is a reasonable, sensible one.

Mediation does not interfere with the judicial process. We respect and admire judges. We rely on them. Sometimes they do not have extensive marriage or psychology training. The same is true of lawyers who do not have a great deal of experience in dealing with couple or child psychology. That is why they call upon the services of experts in the field of social psychology.

We recommend that universities offer courses in family relations to lawyers to help them better understand this problem. At present, lawyers do not have any experience in this field. It's not that we want to criticize them. We feel that they are all honest, competent and conscientious. It's just that they do not all have the ability and background training needed to deal with the human problems of child custody.

But to revert to the question of custody. The "best interests of the child"—everybody parrots that as their justification.



## [Text]

soit au père, soit à la mère. L'intérêt de l'enfant excuse tout. Je crois que, pour servir cet intérêt, il devrait y avoir des critères bien définis. Qu'est-ce que c'est que l'intérêt des enfants? L'intérêt de l'enfant c'est d'avoir ses deux parents, non seulement un.

**Le sénateur Asselin:** Alors, que l'on ne se divorce pas.

**M. Bode:** Qu'on ne se divorce pas. Vous avez raison. Cependant, nous ne sommes pas Dieu le père, monsieur le sénateur.

**M. Forest:** Nous ne sommes pas Dieu le père. Alors, on ne divorce pas. Toutefois, s'il y a un divorce, l'enfant a quand même droit à ses deux parents.

**M. Nagy:** On peut approcher cette question sous un autre angle.

Le projet de loi dit que l'intérêt de l'enfant est le seul critère pour décider de la garde de l'enfant. J'ai remarqué ici, entre parenthèses . . .

**Le sénateur Asselin:** La loi le prévoit.

**M. Nagy:** J'aimerais quand même indiquer, entre parenthèses, que l'intérêt de l'enfant est primordial. De là à dire que c'est le seul critère, je crois que c'est aller trop loin.

Les parents, ainsi que les grands-parents, sont aussi des êtres humains, et il ne faut pas exclure totalement leur apport. J'ai donc suggéré que l'intérêt de l'enfant doit être un critère primordial, mais non pas le seul.

Maintenant, dans l'attribution de la garde de l'enfant, que doit décider le juge? L'intérêt de l'enfant. C'est une question humaine et non pas une question légale. Dans la formation des juges et des avocats, quelles qualités spéciales possèdent-ils qui les rendent aptes à décider du meilleur intérêt de l'enfant?

J'ai l'impression que dans la plupart des cas, les juges se sentent un peu mal à l'aise pour trancher cette question. Ils emploient deux procédés. D'abord, ils font appel aux experts. C'est alors la chasse aux experts par les deux parties. Les experts présentent alors un point de vue différent. Le juge est donc coincé entre les deux groupes d'experts qui soutiennent des recommandations contradictoires, ce qui n'est pas de nature à l'aider.

Deuxièmement, les juges se basent sur les précédents.

J'ai revu l'argument présenté lors de 25 jugements en matière de garde de l'enfant. Dans chacun des 25 précédents les groupant, j'ai décelé très peu de référence à l'intérêt de l'enfant, ce qui était réellement l'enjeu du débat.

C'est la raison pour laquelle nous recommandons la médiation qui n'aboutira pas à un jugement donnant tort ou raison aux parties. Le but sera d'arranger les choses afin d'en arriver à une entente entre les parties, leur permettant d'élever leurs enfants dans l'harmonie et la sérénité.

Nous sommes très étonnés (alors que la question est encore débattue aujourd'hui, ici) de constater que le ministre de la Justice, hier, ait fait une déclaration excluant dorénavant la

## [Traduction]

They say for the child's best interests, he should go with his father—he should go with his mother—whatever it is, it's always because it's in the "best interests of the child". I think there should be well-established criteria for the "best interests of the child". What does the expression mean exactly? It's in the child's interest to have two parents, not just one.

**Senator Asselin:** Then parents shouldn't get divorced.

**Mr. Bode:** How right you are, Senator, but unfortunately we're only human.

**Mr. Forest:** If we were perfect, there'd be no divorces, but since there are, the children involved do have a right to both parents.

**Mr. Nagy:** We might approach the question from another angle.

The Bill says that the only consideration for determining which parent will have custody is the best interests of the child. I'd like to remark here, in parentheses—

**Senator Asselin:** The Act provides that.

**Mr. Nagy:** The Bill? I'd like to remark at this point, in parentheses, that the child's interests are primordial. But to say that they are the only consideration is to go too far, in my opinion.

The parents are also human beings, and the grandparents—their contribution shouldn't be totally excluded. So I suggest that the child's interest should be a primordial consideration, but not the sole consideration.

Now, when a judge awards custody, what does he have to decide? The child's best interests. It's a human question. It's not a legal question. What in the training of judges and lawyers enables them to determine the best interests of a child?

I must say that in many cases the judges give me the impression of being a bit uncomfortable at having to cope with the question. There are two approaches they can take. They can call for an expert opinion, and then both sides go racing off to try and find experts who will support their version, and there's the judge, caught between two opposing groups of experts with contradictory recommendations, which doesn't help him much.

The second approach a judge can take is to look at the precedents.

I've reviewed the arguments behind 25 custody rulings, and in all 25 of them I found references to precedent, but I hardly found any references to the child who was being fought over.

That's why we are recommending mediation, which wouldn't take—which wouldn't mean a ruling that one party was wrong and the other party right, but whose purpose would be to arrange things so that the parties could reach an agreement between themselves so that they could raise their children peaceably and in harmony.

We are astonished that the Minister of Justice, when the question was still to be under discussion today, would yesterday have declared that mandatory mediation and shared cus-

[Text]

médiation obligatoire et la garde partagée. Donc, si l'issue est décidée d'avance, je me demande alors ce que nous venons faire ici, aujourd'hui.

**The Chairman:** Mr. Nagy, you are aware that the minister made a statement yesterday. I have before me a copy of the statement made by the minister in his appearance before the committee of the House of Commons yesterday. I believe it would be useful for me to refer to his statement. He does not reject the idea of mediation. I regret that I do not have a in French, but we have sent for it. I will deal with certain points that you have raised. It will also be useful to other witnesses, if they are not aware of what the minister said.

In his statement the minister said that proposals had been made to make mediation, custody and support mandatory under the bill. He rejects that and gives a couple of reasons. He said:

To the extent that mediation works, it works because the couples enter into it voluntarily, because they control the process, and because they come to an agreement between themselves. It is the voluntary nature of mediation which ensures its success . . .

That is his view, and it is a view that he put to the committee. You have to understand that in our process here, apart from anything else, the bill is still being discussed in the other place and it is still subject to amendments being made to it, many of which the minister is prepared to listen to. At the moment he is not persuaded of that. However, I think the real reason is as follows:

Proponents of this proposal contend that this exposure to the concept of mediation would dramatically increase the desire to make use of this alternative means . . . Unfortunately, the services are simply not there to allow for even the initial mandatory session, let alone the demand for mediation that such a proposal could create.

I should interject here that we do have in Ontario a mediation process that is required in the divorce setup that exists in Ontario at the moment. However, the minister said that the law cannot require mediation because this must apply throughout the Canadian jurisdiction—every jurisdiction—when there are no mediators, or insufficient numbers of mediators, in most communities in Canada to meet the demand. He said:

This would be a clear case of the cart before the horse. Such a requirement would lead to completely unacceptable delays for a divorce in large parts of Canada while the couple awaited its turn to visit a mediator.

The minister went on to say that he was sensitive to the expressed desire and that he was prepared to allocate money and funds to try to increase the number of mediation services and facilities that would be available.

I believe there is the principal reason. We have already had some comment about this from other people who have said that it would be silly, in a sense, for someone in the Northwest

[Traduction]

today were out of the question. If the issue has already been decided, I want to know what we're doing here today.

**Le président:** Monsieur Nagy, vous savez sans doute que le ministre a fait une déclaration hier devant le comité de la Chambre des communes. Je crois qu'il serait utile de m'y reporter. Il ne rejette pas l'idée de la médiation. Je regrette de ne pas en avoir une version française, mais j'en ai fait la demande. Je m'arrêterai maintenant sur certains des points que vous avez soulevés. Ce sera également utile à d'autres témoins, s'ils ne sont pas au courant de ce qu'a dit le ministre.

Dans sa déclaration, le ministre a dit qu'on avait proposé de rendre obligatoire, dans le projet de loi, la médiation des différends en matière de soutien alimentaire et de garde d'enfant. Toutefois, il s'oppose à l'idée et se justifie ainsi:

La médiation donne des résultats justement parce que les couples qui s'en prévalent le font de façon volontaire, parce qu'ils contrôlent le processus et qu'ils parviennent à une entente entre eux. C'est le caractère volontaire de la médiation qui est l'assurance de son succès . . .

C'est son point de vue, et c'est ce qu'il a soumis au comité. Il vous faut comprendre que le projet de loi fait encore l'objet de discussions à la Chambre et qu'on peut encore y apporter des modifications, lesquelles le ministre est disposé à entendre. Pour l'instant, il n'est pas convaincu. Toutefois, je crois que la véritable raison est la suivante:

Les tenants de cette proposition soutiennent que le fait de prendre contact avec la médiation ne ferait qu'inciter les époux à se prévaloir de cet autre moyen de résolution des différends . . . Malheureusement, nous ne disposons pas des services qui nous permettraient d'organiser ne serait-ce que la tenue d'une première séance obligatoire; alors que dire de la demande ultérieure que la première séance ne manquerait pas de provoquer?

Je soulignerai ici qu'il existe en Ontario un processus de médiation obligatoire dans les cas de divorce. Toutefois, le ministre est d'avis que la médiation ne peut être imposée par la loi puisqu'elle doit être appliquée sur tout le territoire canadien, dans toutes les juridictions, dans la plupart des collectivités, où le nombre de médiateurs ne suffit pas pour satisfaire la demande. Par ailleurs, le ministre a ajouté:

Si nous agissions ainsi, nous mettrions de toute évidence la charrue avant les bœufs. En de nombreux points du Canada, une telle exigence se traduirait par des délais de règlement de divorce totalement inacceptables puisque, pour voir un médiateur, les époux devraient attendre que leur tour vienne.

Le ministre a poursuivi en précisant qu'il était conscient du problème et qu'il était disposé à allouer des fonds pour tenter d'accroître le nombre des services et installations de médiation disponibles.

Voilà, je crois, la principale raison. D'autres témoins nous ont déjà dit qu'il serait ridicule, en un sens, pour un résident des Territoires du Nord-Ouest, d'insister sur la mise sur pied



[Text]

Territories to insist that they have mediation services when they do not have one person up there who would be qualified.

The other points you raised are worth mentioning. You spoke about changing the emphasis regarding the welfare of the child. You should know that the minister has said that he is prepared to see another amendment which would, in fact, emphasize the question of which of the parents is prepared to facilitate frequent and continuing contact between the child and non-custodial parent in deciding the question of custody.

So I think that is a very important point that he is prepared to see written into the legislation. He said that he was not prepared to favour at this point the presumption of joint custody, but was prepared to see written into the legislation a much greater emphasis on who might be considered the better parent.

I bring those points to your attention because I believe the minister is open to many amendments in considering this legislation. That is why we in this committee are listening to people. It might help you in considering some of the points that will be made while the legislation is still before both houses of Parliament. I wanted to put that on the record before we called the next group of witnesses.

**M. Forest:** Merci, madame la présidente.

**Le sénateur Asselin:** Je pourrais peut-être dire aux gens, avant qu'ils ne partent, que leur représentation nous ne sera pas inutile. Au contraire, vous nous avez apporté un nouvel éclairage sur les mécanismes de médiation. Toutefois, cela ne veut pas dire que nous ne ferons pas de recommandations au ministre, lorsque, à tête reposée, nous regarderons tout cela.

**M. Forest:** Permettez-moi, madame la présidente, de dire à l'honorable sénateur que, à la page 69 de notre mémoire, il y a un exemple frappant. C'est l'opinion de l'honorable juge Mayrand, qui dit que:

"L'appelant soutient que la mère a généralement plus d'aptitude à prendre soin d'un très jeune enfant. Dans 85% des cas, paraît-il, l'enfant est confié à la mère plutôt qu'au père . . .

Vous voyez cette injustice déjà, à cette époque, monsieur le sénateur, quand vous plaidez, c'était à l'époque ancienne . . .

**Le sénateur Asselin:** Je plaide encore, mon cher ami. Il paraît que c'était à l'ancienne, mais je plaide encore. Je dois vous dire que ce sont des cas d'espèce.

**The Chairman:** Honourable senators, we have with us now representatives of the Canadian Council on Co-parenting. The witnesses will be Mr. Richard Haney, Ms. Dianna Fowler, Ms. Ginette Laroche and Mr. Paul Hinch.

Mr. Haney, are you making a statement?

**Mr. Richard Haney, President, Canadian Council on Co-parenting:** Madam Chairman, a few days ago we presented our brief to the committee and, because of the lack of time, I just want to outline a few of the high points and then honourable senators can perhaps read our brief at their leisure.

[Traduction]

de services de médiation alors que personne dans la région ne serait compétent pour remplir la tâche.

Les autres points que vous avez soulevés sont également valables. Vous avez proposé d'insister davantage sur le bien-être de l'enfant. Vous devriez savoir que le ministre s'est dit disposé à approuver un autre amendement favorisant celui des deux parents qui serait prêt à faciliter une communication fréquente et soutenue entre l'enfant et le parent n'ayant pas la garde.

Je crois qu'il tient à ce que ce très important facteur soit prévu dans la loi. Il a déclaré qu'il n'était pas disposé pour l'instant à approuver l'inclusion d'une présomption de garde conjointe mais qu'il tenait à ce que les dispositions favorisent le parent qui serait considéré comme le meilleur.

J'attire votre attention sur ces points parce que je crois que le ministre est disposé à envisager de nombreux amendements au projet de loi, d'où la raison d'être de nos audiences. Cela vous aidera peut-être à tenir compte de certains points qui seront soulevés pendant que les deux chambres du Parlement étudient le projet de loi. Je voulais que cela soit consigné avant que nous appellions le prochain groupe de témoins.

**Mr. Forest:** Thank you, Madam Chairman.

**Senator Asselin:** I could perhaps assure people before they leave that their presentation to us today has not been a waste of breath: on the contrary, you have shed new light for us on mediation mechanisms. *Mr. Crosbie's remarks* don't mean that we won't be making recommendations to him when we've had a chance to think the whole issue over with a cool head.

**Mr. Forest:** With your permission, Madam Chairman, may I say to the Honourable Senator that on page 69 of our brief, we cite a case in which the opinion of the Honourable Mr. Justice Mayrand was,

"The appellant claims that the mother is usually more suited to care for a very young child. It would appear that in 85 per cent of cases, the child is entrusted to the mother rather than the father." *unofficial English version*

You see this injustice already, in the old days, when you practised law, Senator—

**Senator Asselin:** I still do, my friend. It seems to have been a long time ago, but I still practise. But I must say that those are cases that depend on their own individual circumstances.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous accueillons maintenant les représentants du Conseil canadien pour le co-parentage. Les témoins seront M<sup>mes</sup> Diana Fowler et Ginette Laroche et MM. Richard Haney et Paul Hinch.

Monsieur Haney, avez-vous une déclaration préliminaire à faire?

**M. Richard Haney, président, Conseil canadien pour le co-parentage:** Madame la présidente, nous avons il y a quelques jours, présenté notre mémoire au Comité. Comme je n'ai pas beaucoup de temps à ma disposition, je vais me contenter d'en souligner les principales idées, laissant aux honorables sénateurs le soin de lire l'ensemble du document lorsqu'ils en auront le temps.



## [Text]

I would like to point out something that you have probably noticed: Our group is comprised of men, women, grandmothers, uncles. At our meetings, we have everyone in attendance; not just women, not just men, not just non-custodial parents; not just fathers, who are screaming for their children, but all kinds of people.

One of our themes has been "Take divorce out of the courts." In recent months we have had several demonstrations on the Hill and this slogan came up quite spontaneously as we marched down the Sparks Street Mall, and this is mainly the theme of what I am saying today.

I should add that I have been a protection worker in the Metropolitan Toronto Children's Aid Society, so I am fully aware of what I call the kick-out. If there is abuse going on in a certain situation, what I am saying today does not apply to those situations. Remember that what I am saying has nothing to do with abuse cases. However, other than cases of abuse and other cases where circumstances dictate that mediation or joint custody would not apply, we believe in taking divorce out of the courts.

I was in the House yesterday listening to Mr. Crosbie and observing the reactions, and probably the most important reactions that I saw were from his own party, the Conservative Party. On the question of mandatory mediation, there were at least two very well-known Conservative MPs who questioned that we should not have it; there were two others who said that, if we did not have that, we should have something else close to it.

I would like to analyze the pressures under which Mr. Crosbie, the Minister of Justice, must be labouring right now. He has every kind of political pressure that one can imagine. I have broken it down into approximately four areas: Women's groups, and by that I mean the leadership of the women's groups. I personally, and some of my colleagues, have attended women's conferences and found that what the leadership of the women's movement is saying and what the rank and file are saying are not necessarily the same. We believe that Mr. Crosbie is responding more to the pressures brought to bear by the leadership of the women's groups in the following areas: With respect to bringing back adultery and cruelty; in other words the fault statements with regard to being against mandatory mediation, with regard to being against the joint-custody presumption and with regard to being against access enforcement. These are all principles which are espoused and fought for diligently by the leadership of the various women's groups.

I would like to point out that in our group the Canadian Council on Co-parenting, we believe that the rights of our children and grandchildren generally should be kept in mind all the time. We are not interested in whether the players be women or men or grandmothers or whatever; we are interested in what happens with the children, which is what the statement "in the best interests of the children" is all about.

The second pressure upon Mr. Crosbie is the legal lobby. Obviously, if I were a lawyer, I would be against the joint-custody presumption; I would be against mandatory mediation

## [Traduction]

Je voudrais d'abord vous faire remarquer quelque chose que vous avez déjà noté: notre groupe est formé d'hommes, de femmes, de grand-mères et d'oncles. Tout le monde participe à nos réunions, c'est-à-dire pas seulement des femmes, des hommes ou des parents qui n'ont pas la garde; pas non plus seulement des pères qui réclament leurs enfants à grands cris, mais toutes sortes de gens.

Un des thèmes du débat a été: «Débarrasser les tribunaux du divorce». Plusieurs manifestations ont eu lieu sur la Colline parlementaire depuis quelques mois. Ce slogan est né tout spontanément alors que nous paradiions dans le mail de la rue Sparks, et c'est principalement sur ce thème que je voudrais parler aujourd'hui.

Je tiens à préciser que je fais du travail de protection au sein de la Société de l'aide à l'enfance du Grand Toronto, et que je suis par conséquent pleinement conscient de ce que j'appellerais le «kick-out». Je ne parlerai pas aujourd'hui de cas de sévices. Je voudrais que vous vous en souveniez. Mais dans tous les autres cas où il n'y a pas de sévices et où les circonstances indiquent que la médiation ou la garde partagée serait de mise, nous maintenons qu'il faudrait débarrasser les tribunaux du divorce.

Hier, j'ai écouté M. Crosbie à la Chambre et remarqué les réactions des députés. Ce sont des députés de son propre parti, le parti conservateur, qui ont le plus réagi à la question de la médiation obligatoire: deux députés conservateurs très connus se sont demandé pourquoi on ne l'aurait pas; deux autres au contraire ont affirmé que si nous l'avions, il faudrait également avoir autre chose qui lui ressemble.

Je voudrais considérer un instant les pressions dont M. Crosbie, ministre de la Justice, est l'objet en ce moment. Car il subit toutes sortes de pressions politiques imaginables. Je les ai réparties en quatre catégories: d'abord celles des groupes de femmes, j'entends les leaders de ces groupes. Moi-même, et plusieurs de mes collègues, avons participé à quelques conférences de femmes. Nous avons pu constater que les leaders de ce mouvement n'ont pas nécessairement les mêmes idées que la base. A notre avis, M. Crosbie répond davantage aux pressions qu'exercent en ce moment les leaders des groupes féminins dans les domaines suivants: réintroduction de l'adultère et de la cruauté, c'est-à-dire des motifs de culpabilité; médiation obligatoire, et opposition à la présomption de garde partagée et à l'exécution des ordonnances d'accès aux enfants. Les leaders des divers groupes de femmes souscrivent à ces principes et les défendent avec vigueur.

Je voudrais souligner que, dans notre groupe, le Conseil canadien pour le co-parentage, nous croyons qu'il faut sans cesse garder présent à l'esprit la défense des droits de nos enfants et des enfants en général. Peu nous importe qu'il s'agisse de femmes, d'hommes, de grand-mères, ou que sais-je encore; nous nous soucions de ce qui arrive aux enfants, et c'est le sens de l'expression «dans l'intérêt de l'enfant».

M. Crosbie subit deuxièmement les pressions du lobby juridique. Si j'étais avocat, je serais évidemment contre toute présomption de garde partagée; ainsi que contre la médiation obli-

[Text]

and perhaps I would favour leaving the fault provision in, because it creates a ready-made source of income for my corporation. I happen to be a mediator and I am setting up a mediation corporation which will challenge the legal profession, at one-tenth of the cost, on what they are doing to families. On the other hand, most lawyers are honourable people and I know there are many good lawyers; some of my best friends are lawyers but perhaps they should stick to corporate law, tax law or constitutional law and only deal with family law where all else fails.

The third pressure group on Mr. Crosbie is the provinces. The provinces are very worried about the fact that the national enforcement agency has been negated by Mr. Crosbie. He has decided to drop that provision. He has, however, decided to fund \$1 million into projects in various provinces in order to enforce maintenance. We think that is a good idea.

There is one group, however, that Mr. Crosbie has left out. They are called children and families. He has responded to women's groups, to the legal lobby and to the provinces. He is a good politician, but what about the children and the families, especially the 40 per cent of families who are no longer a mom, a dad going off to the Texaco station with the kids and Spot in the back of the station wagon. Forty per cent of our families are no longer that type of family. Bill C-47 and C-48 do not acknowledge that fact. What about non-custodial parents—usually the father, but in our opinion we should use the non-sexist term. In any event, the issue is the children, not the parents.

We are happy to be here talking to the Senate, because in the other arena, Mr. Crosbie, the Minister of Justice, rightly responds to all kinds of political pressures. The Senate is almost a more appropriate place for us to be. I wish the room were packed and that you were all elected, because in that way you would have more power. Perhaps that is coming and perhaps on this issue you should rise in regard to what is happening in the House, because our very bottom-line contention would be that our children and our families and the disintegration that is going on should not be a political football for pressure groups, even though we consider ourselves to be one of those pressure groups. We have children in mind and we think that this matter should be looked at by perhaps older, wiser and more experienced people such as senators. Having said that, I would like to just say that we were listened to very carefully in the Legal Affairs Committee, which is a very excellent committee.

The second point is that our group represents thousands of people across the country, and at the grass roots level everywhere in North America the feeling is growing that children and families need something like mandatory mediation now. We need a joint custody presupposition now; we need access enforcement now and, after my experience yesterday with Mr. Crosbie and the Justice and Legal Affairs Committee, my feeling is that at least we should have put in place now a phased-in

[Traduction]

gatoire, alors que je serais peut-être favorable à ce que les dispositions touchant la faute soit gardée, puisqu'elles constituent une source sûre de revenue pour mon entreprise. Mais en réalité je suis un médiateur, et je mets en ce moment sur pied une entreprise de médiation qui remettra en question certains usages des avocats à l'égard des familles, à un dixième du coût. La plupart des avocats sont, certes, des gens honorables et je sais qu'il y a beaucoup de bons avocats; certains de mes meilleurs amis sont des avocats, mais ils devraient peut-être s'en tenir au droit des sociétés, ou bien au droit fiscal ou constitutionnel, et ne s'occuper du droit de la famille qu'en dernier ressort.

M. Crosbie a un troisième groupe sur les épaules, à savoir les provinces. Celles-ci s'inquiètent beaucoup de constater que le ministre s'est opposé à la création d'un organisme national d'exécution de la loi. Il a en effet décidé d'enlever cette disposition, tout en accordant 1 000 000 \$ à des projets parrainés par les provinces en vue de faire respecter les ordonnances alimentaires. C'est une bonne idée à notre avis.

Il y a néanmoins un groupe que M. Crosbie a laissé de côté, celui des enfants et des familles. Étant bon politicien, il a répondu aux groupes de femmes, aux lobbies des avocats et des provinces, mais a ignoré les enfants et les familles, en particulier le 40 p. 100 de celles qui n'ont plus à leur tête une maman et un papa se rendant à la station Texaco avec les enfants et Milou à l'arrière de la familiale. Oui, quarante pour cent de nos familles ne sont plus de ce type. Or, les projets de loi C-47 et C-48 ne tiennent absolument pas compte de ce fait. Et qu'en est-il des parents qui n'ont pas la garde des enfants—normalement le père, bien qu'à notre avis il faudrait éviter de tomber dans le sexisme? Quoi qu'il en soit, ce sont les enfants et non les parents qui sont en cause.

Nous sommes heureux d'être ici pour adresser la parole au Sénat, parce qu'à l'autre endroit, M. Crosbie, le ministre de la Justice, répond à juste titre à toutes sortes de pressions politiques. Il est en quelque sorte plus indiqué pour nous de nous trouver devant le sénat. Je souhaiterais que la salle soit comble et que vous fussiez tous élus, car vous auriez alors plus de pouvoir. Cela s'en vient peut-être et, sur cette question, vous devriez peut-être réagir à ce qui se passe à la Chambre, parce qu'en dernière analyse nous soutenons que nos enfants et nos familles et la désintégration dont nous sommes témoins ne devraient pas être matière à enjeu politique pour les groupes de pression, même si nous nous considérons comme faisant partie de ces groupes. C'est aux enfants que nous pensons et ce problème devrait, à notre avis, être examiné par des gens plus âgés, tels les sénateurs, qui sont sans doute plus sages et plus expérimentés. Cela dit, je tiens quand même à préciser que le Comité des questions juridiques nous a écouté très attentivement, et que c'est un excellent comité.

Deuxièmement, notre groupe représente des milliers de personnes d'un bout à l'autre du pays. Partout en Amérique du Nord, la base a de plus en plus l'impression que les enfants et les familles ont dès maintenant besoin de quelque chose comme la médiation obligatoire. Nous avons besoin dès aujourd'hui d'une présomption de garde partagée, tout autant que l'exécution des ordonnances d'accès et, après avoir entendu M. Crosbie hier et avoir témoigné devant le Comité de la jus-



*[Text]*

proposal on, for example, mandatory mediation so that if we do not have the infrastructure yet in terms of enough mediators or enough trained people, or if it is not yet available in the far reaches of Newfoundland or the Northwest Territories, mandatory mediation can be phased in. One of the ways that this can be done is the use of the \$600,000 grant for Family Mediation Canada, initiated by Mr. MacGuigan and continued by Mr. Crosbie. This grant was earmarked for the training of mediators and the setting up of ethical standards. We are presently lobbying the Conservative caucus and the Justice and Legal Affairs Committee for \$1 million in funding in order that pilot demonstration projects can be set up. It can be divided between the provinces for 1986, followed by a federal-provincial cost-sharing program with regards to mediation for 1987. We have today sent them an urgent telegram on this point.

We were quite surprised yesterday when we saw that many of the committee members, and some of them knowledgeable people close to Mr. Crosbie and members of his own party, were challenging their own Minister of Justice and saying "Why are you not doing more in mediation?" I would like to mention the names of some of these people: Mary Collins, Mr. Reimer, Mr. Jepson and most notably Mr. Joseph Reid. As it went down the table it was Mr. Crosbie's own party saying we need mandatory mediation now. If we do not do it now, at the turn of the century what is going to happen to our families? Of course, the Liberals and the NDP on the other side of the table were saying similar things on mediation. All the members agreed, with one exception, that we need something to do with getting divorce out of the courts with regard to mandatory mediation now.

We see the present bill that the Minister of Justice has introduced as extremely weak. It leaves it up to a judge, if he knows of a mediator in the city and if he deems it appropriate to tell the person of mediation services. This is like a butcher telling somebody to buy a vegetarian cook book. Lawyers are not going to be proliferating the mediation services, because in these hot economic times with legal firms trying to survive, it is doubtful that they are going to be going out of their way to refer people to mediators.

With regard to the remote rural areas that it cannot reach out to, I have researched California, Maine and several states in the United States. Kingston, Ontario, has had a mediation program. Wherever mediation is tried, whether it be in main city areas or in extreme rural areas, it has been very successful and 70 per cent of the people never go near a courtroom.

*[Traduction]*

tice et des questions juridiques, je suis d'avis que nous devrions implanter graduellement une proposition touchant par exemple, la médiation obligatoire de manière que même si nous ne disposons pas encore d'une infrastructure adéquate pour ce qui est du nombre de médiateurs ou de leur formation, et même si ce service n'est pas encore offert aux confins de Terre-Neuve ou des Territoires du Nord-Ouest, la médiation obligatoire pourrait peu à peu se répandre. Une façon d'y arriver est de mettre à profit la subvention de 600 000 \$ au titre de la Médiation familiale-Canada, lancée par M. MacGuigan et maintenue par M. Crosbie. Cette subvention devait être affectée à la formation de médiateurs et à l'élaboration de normes éthiques. Nous faisons en ce moment des pressions sur le caucus conservateur et sur le Comité de la justice et des questions juridiques pour que ce fonds soit relevé à 1 million de dollars, en vue de permettre l'organisation de projets pilotes de démonstration. En 1986, ce montant pourrait être réparti entre les provinces, et être suivi en 1987 d'un programme fédéral-provincial à frais partagés en matière de médiation. Nous leur avons envoyé aujourd'hui-même un télégramme pressant sur ce sujet.

Hier, nous avons été fort surpris de voir que beaucoup des membres du comité, dont certains sont bien au fait du dossier et proches de M. Crosbie, s'en prenaient à leur propre ministre de la Justice, déclarant: «Pourquoi n'en faites-vous pas davantage en matière de médiation?» Je voudrais donner le nom de quelques-unes de ces personnes: Mary Collins, MM. Reimer et Jepson, et plus spécialement M. Joseph Reid. A mesure que les intervenants se suivaient, c'était le parti de M. Crosbie lui-même qui réclamait la médiation obligatoire pour maintenant. Et si nous ne le faisons pas aujourd'hui, qu'arrivera-t-il à nos familles à l'orée du prochain siècle? Les libéraux et les néo-démocrates de l'autre côté de la table tenaient, bien entendu, les mêmes propos sur la médiation. Tous les députés étaient d'accord, à une exception près, pour dire qu'il faut faire quelque chose dès maintenant pour que les tribunaux n'aient plus à s'occuper de divorce, en matière notamment de médiation obligatoire.

A nos yeux, le projet de loi déposé par le ministre de la Justice est extrêmement faible. C'est, en effet, au juge qu'il reviendrait de renseigner telle ou telle personne sur l'existence de services de médiation, s'il connaît un médiateur en ville et s'il croit indiqué de donner ce renseignement. C'est comme si un boucher conseillait à quelqu'un de s'acheter un livre de recettes pour végétarien. Il ne faut pas s'attendre que les avocats encombrant les services de médiation en raison des durs temps économiques que nous traversons: les études d'avocat doivent lutter pour survivre et il est douteux qu'elles fassent des efforts spéciaux pour confier les gens à des médiateurs.

En ce qui concerne les régions rurales éloignées qui ne peuvent en bénéficier, j'ai fait des recherches en Californie, au Maine et dans plusieurs autres États des États-Unis. Un programme de médiation est offert depuis quelque temps à Kingston, en Ontario. Et partout où la médiation est mise à l'essai, que ce soit dans les grandes villes ou au fonds des campagnes, elle produit d'excellents résultats: 70 p. 100 des gens qui y recourent n'ont plus besoin de s'adresser à un tribunal.

## [Text]

Another thing that could be done instead of saying it is impossible, is that there could be circuit mediators just like we have had circuit judges for many years. There could be a circuit mediator who works his or her way out through the backwoods and mediates solutions rather than lawyers in that particular case.

With regard to the training of mediators, I have received documents from several mediation associations, one of which is the Academy of Family Mediators, which is perhaps the biggest in North America. The one in Canada is called Family Mediation Canada headed by Dr. Howard Irving from the University of Toronto. He spoke to the Justice and Legal Affairs Committee just the day before we did. Their brief is almost identical to ours.

In Maine they have 300 mediations per month handled by a staff of 50. I should like to read one paragraph from this newsletter:

Mediators are laypeople with little or no prior experience in dispute resolution theory and practice.

That might seem strange, but the article further states:

Largely they are college professors, retired business people, clergy and civil officials who are selected for their life experience.

That is similar in labour negotiations. You do not have to be a union man or in management to handle negotiations satisfactorily. The article continues:

Mental health practitioners and lawyers are not allowed to serve as mediators with the mediation service. Compensation is \$75 per day plus expenses.

That is at one end of our continent. With respect to California I could speak for hours on that one topic. I gave the clerk a list of statistics from California and I understand that that has been passed around. I would recommend to honourable senators present that this is probably one of the most important of the many pieces of paper that I have submitted.

In the interest of time and not to bore this group, I should like to point out perhaps two of the many statistics shown on this page. The first is:

Studies conducted by Ilfeld—

—he is a reputable writer in social service mediations—

... conclude that when Joint Custody is imposed on unwilling parents, the incidence of relitigation is the same and no greater than when Sole Custody is awarded.

That is on joint custody but joint custody and mediation do dovetail. More importantly on mediation would be the fact that in 1980 prior to mandatory mediation in California, Judge Don King of the San Francisco court heard 2,200 contested custody cases. In 1981 with the mandatory mediation law in tact, King heard eight contested custody cases.

## [Traduction]

Au lieu de déclarer que cela est impossible, on pourrait aussi constituer un réseau de médiateurs comme nous avons eu un réseau de juges pendant de nombreuses années. Il pourrait ainsi y avoir des médiateurs qui finissent par s'imposer et par trouver des solutions de médiation, remplaçant ainsi les avocats.

En ce qui concerne la formation des médiateurs, j'ai reçu des documents de plusieurs associations de médiation, dont l'Academy of Family Mediators, sans doute la principale association du genre en Amérique du Nord. Son pendant au Canada porte le titre de «Family Mediation Canada», qui est dirigé par le Dr Howard Irving de l'Université de Toronto. Il a témoigné devant le Comité de la justice et des questions juridiques un jour avant nous. Leur mémoire est presque identique à la nôtre.

Dans le Maine, 50 personnes s'occupent de 300 médiations par mois. Je voudrais lire un paragraphe d'un bulletin que j'ai en main à ce sujet:

Les médiateurs sont des gens ordinaires qui ont peu ou pas d'expérience théorique ou pratique en matière de résolution de disputes.

Cela peut paraître étrange, mais lisons la suite du paragraphe.

Il s'agit principalement d'enseignants de niveau collégial, de gens d'affaires à la retraite, de membres du clergé ou de personnalités civiles qui sont choisis en fonction de leur expérience personnelle.

Ce qui se fait déjà dans le domaine des négociations du travail. Il n'est pas nécessaire d'être syndicaliste ni même administrateur pour savoir bien négocier. L'article poursuit:

Les spécialistes en matière de santé mentale et les avocats ne peuvent servir de médiateurs au sein des services de médiation. Les honoraires sont de 75 \$ par jour, plus les dépenses.

Voilà ce qui se passe à un bout de notre continent. Si je parlais maintenant de la Californie, à l'autre extrémité, je pourrais y passer des heures. J'ai donné au greffier une liste de statistiques provenant de cet État, et on me dit qu'elles vous ont été distribuées. Je voudrais signaler aux honorables sénateurs présents qu'il s'agit là peut-être du plus important document que j'ai présenté.

Par souci de brièveté et pour éviter de vous ennuyer, je me bornerai à relever deux des statistiques sur cette feuille. La première est:

Les études menées par Ilfeld...

Il s'agit d'une femme écrivain très connue dans les milieux de la médiation...

... concluent que lorsque la garde partagée est imposée à des parents contre leur gré, il n'y a pas plus de nouvelles poursuites que lorsque la garde est confiée à un seul des deux parents.

Cela touche la garde partagée, mais cette garde et la médiation ont beaucoup en commun. En ce qui concerne la médiation, il serait peut-être plus important de signaler qu'en 1980, avant que la médiation ne devienne obligatoire en Californie, le juge Don King du tribunal de San Francisco a été saisi de 2 200 causes de contestation de la décision de garde. En 1981,



[Text]

I have been totally involved in researching mediation for the past six months. These figures are not uncommon. It just plain works. The Minister of Justice is incorrect when he says that it does not work. With all due respect, it is very simple.

Another example I should like to mention is that in Cambridge, Massachusetts, there is a woman judge, Judge McGovern, who never allows a case to go before her until the parties go through mediation processes. She has taken it upon herself to do it, since the State of Massachusetts has recognized it. These are the statistics out of her court: 70 per cent of the people referred to divorcing education from her court opt for mediation. Of those that opt for mediation, 70 per cent complete it successfully and never go near a courtroom door again. The last time they see her is when she throse them out of her court to go and mediate. Seventy times 70 is about 60 per cent, mathematically.

**Senator Nurgitz:** The figure is 49 to be precise.

**Mr. Haney:** Around 50 per cent or 60 per cent. The figure we see everywhere is that around 50 to 60 per cent of the cases that go to mediation never return. If you are talking costs you are talking hundreds of millions of dollars, of course.

At the bottom of this sheet I passed out, you will note that from the Los Angeles Conciliation Court, Mr. Hugh McIsaac, who is the administrator of that court, said that comparing the cost to the court for mediation versus the cost to the court—that is to society—for litigation, the ratio is 10 to 20 per cent of the total cost if you mediate rather than litigate in your whole system.

I should like to direct honourable senators to our three amendments, which are on the second, third and fourth pages of our brief. These are amendments which we have been lobbying for for the past three or four months and they are before the Justice and Legal Affairs Committee.

The second one in particular is the mandatory mediation amendment dated September 16. It says that where there are children the case is filtered off, as per what Judge McGovern in Cambridge, Massachusetts does, but one thing that this amendment does not do that she does is to say "concurrent with the possibility of a courtroom." In cases of abuse or serious cases which learned judges present would be well aware of, there is a concurrency to the case being before the courts and mediation simultaneously. That is an extremely important issue. These are the kinds of issues that are missing in the media and when the Minister of Justice is approaching these issues he leaves out these little things which makes everybody think it is a forced system that we are talking about and abused people would not have a chance of being protected. That is not what we are talking about.

Forced mandatory mediation and forced joint custody presumption is what the Minister of Justice is saying. Nobody in this room is talking "force" any more than we are about affir-

[Traduction]

après l'entrée en vigueur de la loi sur la médiation obligatoire, il n'en a plus eu que huit.

Depuis six mois, je m'occupe exclusivement de recherches sur la médiation. De tels chiffres ne sont pas rares: tout simplement parce que la médiation, ça marche.

Le Ministre de la Justice a tort de dire que cela ne réussit pas. Sauf le respect que le lui dois, la chose est très simple. Un autre exemple est celui de Cambridge, au Massachusetts, où le juge McGovern, une femme, n'accepte jamais d'entendre une cause dont les parties n'ont pas eu recours à la médiation, parce qu'il y a un tribunal de médiation dans l'État du Massachusetts. Soixante-dix p. 100 des gens qui lui sont référés pour recevoir de l'information sur le divorce optent pour la médiation. De ces derniers, 70 p. 100 règlent leur problème et ne s'adressent jamais plus à un tribunal. Ils voient le juge pour la dernière fois lorsqu'elle les renvoie de son tribunal et les oblige à recourir à la médiation. Arithmétiquement, ce chiffre de 70 équivaut à environ 60.

**Le sénateur Nurgitz:** Pour être plus précis, ce chiffre est de 49.

**M. Haney:** Environ 50 ou 60 p. 100. Le chiffre que l'on relève partout au sujet de ceux qui ont recours à la médiation et qui n'ont plus jamais recours au tribunal est d'environ 50 à 60 p. 100. Du point de vue des frais, il s'élève, bien sûr, à des millions de dollars.

Au bas de la feuille que je vous ai distribuée, vous noterez que M. Hugh McIsaac, Administrateur du Tribunal de Conciliation de Los Angeles, dit que les frais de médiation assumés par la cour, comparés aux frais de cour imputables aux contribuables, sont de 10 à 20 p. 100 de ce qu'il en coûte, si l'on préfère recourir à la médiation plutôt que de régler soi-même son propre problème.

Je tiens à attirer l'attention des honorables sénateurs sur les trois modifications qui se trouvent aux deuxième, troisième et quatrième pages de notre mémoire. Ce sont des modifications qui attendent d'être étudiées depuis trois ou quatre mois et qui ont été soumises au Comité de la justice et des questions juridiques.

La deuxième modification porte sur la modification de médiation obligatoire, en date du 16 septembre. On y lit que les causes impliquant des enfants sont tamisées, comme le fait le juge McGovern de Cambridge, Massachusetts, mais une particularité de cette modification est de prévoir la possibilité de recourir concouramment au tribunal. Dans les cas d'abus ou de cas sérieux avec lesquels les juges présents seraient bien familiers, le tribunal est saisi de la cause en même temps qu'il y a médiation. Cette question est d'une extrême importance. Telles sont les questions que taisent les médias et, lorsque le ministre de la Justice s'en occupe, il omet tous les petits détails qui démontrent à tous qu'il s'agit là d'un régime imposé et que les gens qui ont fait l'objet d'abus n'auraient aucune chance d'être protégés. Ce n'est pas ce dont nous parlons.

Le ministre de la Justice parle ici d'une présomption de médiation obligatoire et de garde partagée. Nul ici ne parle de «contrainte», d'action affirmative, de rémunération égale pour

## [Text]

mative action or equal pay for work of equal value. We need legislation to make things happen sometimes. Women are never going to get equality in the job place voluntarily. It is quite obvious that legislation is necessary to set the social climate. Why then, if we believe in these principles, not apply the same kind of "force," which is not really force but is saying to people, "The onus is on you to co-operate not to not co-operate. The most important thing I am presenting to this committee today is this word "onus" and the learned legal profession know what "onus" means. I have lost \$200,000 in homes, cars and businesses. I have gone through six years of battle for my children because I was a co-operative parent and had the onus on me all the time. The onus should have been on the unco-operative parent. Why should the onus be on the co-operative person? Unless we change the law, the onus will remain on the co-operative person, and that is totally undemocratic, unjust and should be changed. It has nothing to do with sex, cult or age. The onus should be on the parent who is unco-operative and, thereby, hurting the children.

**Ms. Dianna Fowler, Membership Officer, Canadian Council on Co-parenting:** What I would like to say is what joint custody really means. The concept of joint custody or co-parenting is still generally misunderstood, particularly as to how it might be applied in various circumstances. It is time to clarify what joint custody is and, more importantly, what it is not.

Joint custody is not a cause célèbre, as a lot of women's groups seem to think. Joint custody is not for parents who have little interest in seeking an active role in their child's life. Such parents would obviously be a negative influence on the child. It must, however, be the preferred solution for approximately 80 per cent of separated and divorced parents who have the desire to continue responsibilities as parents.

Joint custody is both parents sharing the responsibility for bringing up of their offspring after a breakdown or a dissolution of the marriage. Joint custody is a method of providing the children, in such circumstances, with maximum continual access to both parents and the extended family.

Sole custody, prevalent today, frequently results in the unco-operative approach on the part of both the custodial and non-custodial parent.

Mandatory mediation, coupled with court intervention, where necessary, is an integral part in the process towards a workable joint custody arrangement. In the joint custody concept, mandatory mediation with the parents and a trained mediator would reduce the adversarial nature in the approach now taken in custody battles and, thereby, benefit the children and their parents.

It should be noted that, once joint custody is granted, the services of a mediator would continue to be available to facilitate resolving difficult differences which may arise in the joint custody situation.

Joint custody, itself, cannot be imposed. Mediation, however, should be. The concept will be involved only after media-

## [Traduction]

travail égal. Il nous faut parfois une loi pour atteindre des résultats. L'égalité au travail ne sera jamais de bon gré accordée à la femme. Il est bien évident qu'une loi s'impose pour créer l'ambiance sociale. Si nous ajoutons foi à ces principes, pourquoi ne pas recourir à la même sorte de «contrainte» qui n'est pas réellement de la force, mais qui persuade les gens de coopérer. De tout ce que j'ai dit aujourd'hui devant ce Comité le mot «fardeau» est le plus important et les avocats avertis savent très bien ce qu'il signifie. J'ai perdu 200,000 \$ en maisons, voitures et commerce. J'ai lutté pendant six ans pour mes enfants parce que j'étais un parent coopératif et que le fardeau m'incombait sans cesse. Ce fardeau aurait dû incomber au parent non coopératif. Pourquoi ce fardeau devait-il incomber à la personne disposée à coopérer? A moins de modifier la loi, ce fardeau continuera à incomber à la personne qui coopère, ce qui est tout-à-fait anti-démocratique et injuste, et appelle une modification. Cela n'a rien à faire avec le sexe, le culte ou l'âge. Le fardeau devrait incomber au parent qui ne veut pas coopérer et qui, de ce fait, lèse les enfants.

**Mme Dianna Fowler, Agent responsable du secrétariat du Conseil canadien de coparentage:** J'aimerais vous dire un mot de la portée exacte de l'expression garde partagée. La garde partagée ou le coparentage sont encore mal compris, surtout quand à ses diverses applications possibles suivant les circonstances. Il est temps de préciser en quoi consiste la garde partagée et, ce qui est plus important encore, en quoi elle ne consiste pas.

La garde partagée n'est pas une cause célèbre, comme bien des associations féminines semblent penser. Elle n'est pas destinée aux parents qui sont peu intéressés à jouer le rôle actif qu'ils pourraient dans la vie de leurs enfants. Cela doit cependant être la solution privilégiée pour environ 80 p. 100 des parents séparés et divorcés qui désirent continuer à assumer toutes leurs responsabilités de parents.

La garde est dite partagée lorsque les deux parents assument la responsabilité d'éduquer leurs enfants après l'échec ou la dissolution de leur mariage. La garde partagée est une façon de permettre aux enfants, qui vivent cette situation, d'avoir un accès continu et maximum aux deux parents et à la famille élargie.

Lorsque la garde est confiée à une seule personne, comme cela se fait principalement aujourd'hui, ce parent—aussi bien que celui qui n'a pas la garde des enfants, adopte la plupart du temps une attitude de non-coopération.

La médiation obligatoire, assortie de l'intervention du tribunal, le cas échéant, fait partie intégrante du processus de conclusion d'un accord applicable de garde partagée. De ce point de vue-là, la médiation obligatoire avec les parents et un médiateur formé réduirait les affrontements auxquels donnent trop fréquemment lieu aujourd'hui la question de la garde, au bénéfice des enfants et de leurs parents.

Il faut noter qu'une fois que la garde partagée est accordée, les parents pourraient continuer à recourir aux services d'un médiateur pour aplanir les difficultés que cette situation pourrait créer.

La garde partagée elle-même ne peut être imposée. Il faut commencer par la médiation qui pourrait aboutir à la conclu-



## [Text]

tion has been tried and joint custody has been determined to be an inappropriate solution. If a parent objected, the burden of proof would be on that parent. For example, the accusation that the spouse would cause physical, emotional or moral harm to the child would have to be thoroughly substantiated to the satisfaction of the court before joint custody were rejected. Unsubstantiated allegations, including character defamation, would come to light and would be disposed of through the mediation process.

The court should view with displeasure a parent whose non-co-operation prevents a successful resolution of the issues in mediation and consider awarding custody to the parent who has demonstrated a concern for the children of the marriage through a willingness to co-operate and provide generous access for the children to the other parent and to the extended family. Non-co-operation must not be rewarded.

Joint custody includes prior consultation between both parents before a major decision affecting the life, health and well-being of a child is taken. Equal access to medical and school records is an integral but not sufficient part of this concept.

With joint custody, the child's right to stability, lifestyle, home and family must take precedence over the parent's right to mobility. A parent should not assume that he or she has a right to take that child should that parent decide to move until suitable arrangements have been made and agreed to by both parents through mediation, if necessary.

The same major decision-making that affects the life, health and happiness of the child will always be the responsibility of both parents, regardless of the location.

The process has already begun. In Ottawa alone, there are at least 12 mediation services listed in the telephone directory. We have the resources and we have identified the problem. What we must do now is find the will to correct the situation before it is out of hand and has caused too much harm to too many Canadian families.

We hope that you will now appreciate what joint custody means to Canadian families, including those of us who do not have access to our children.

**Ms. Ginette Laroche, Member, Canadian Council on Co-parenting:** I just want to say that I am the co-operative parent and, in my case, I am losing everything. I have been fighting for three years, and nothing is happening. I am so upset. I want to say that joint custody should not be in the courts. Joint custody should be available and, if one parent is not co-operative, he should not get that child.

I want to say that it is so hard, and I want people to do something. If a father loves his child and if a mother loves her child, then they should be given joint custody. It should be ensured that they go through mediation.

**The Chairman:** Thank you, Ms. Laroche.

## [Traduction]

sion que la garde partagée est la solution indiquée dans tel ou tel cas. Si un des parents s'y opposait, le fardeau de la preuve lui incomberait. Si ce parent, par exemple, lance l'accusation que l'autre parent causerait du tort physique, émotif ou moral à l'enfant, il lui faudrait prouver ce qu'il avance de manière à convaincre le tribunal avant que celui-ci ne rejette la garde partagée. Les allégations non prouvées, y compris la diffamation, éclateraient alors au grand jour et seraient dissipées grâce au processus de médiation.

Le tribunal devrait laisser sentir son mécontentement au parent qui refuse la médiation pour résoudre les problèmes de son mariage; il devrait alors songer à donner la garde au parent qui a montré qu'il se souciait des enfants issus du mariage, par sa volonté de coopérer et de permettre aux enfants d'avoir généreusement accès à l'autre parent et à la famille élargie. La non-coopération ne devrait pas être récompensée.

La garde partagée implique que les deux parents concernés se consultent avant de prendre une décision majeure qui aura des répercussions sur la vie, la santé et le bien-être d'un enfant. L'accès égal aux dossiers médicaux et scolaires fait intégralement partie de ce processus mais n'en est qu'une partie.

Avec la garde partagée, le droit de l'enfant à la stabilité, à un style de vie, à un foyer et à une famille l'emporte sur le droit du parent à la mobilité. En d'autres mots, un parent ne devrait pas supposer qu'il ou qu'elle a le droit de prendre l'enfant, s'il ou si elle décide de déménager, tant que des arrangements convenables n'auront pas été conclus avec l'autre parent, par l'entremise d'un médiateur si besoin est.

Toute prise de décision importante qui touche la vie, la santé et le bonheur de l'enfant sera toujours la responsabilité des deux parents, quel que soit leur lieu de résidence.

Ce processus existe déjà. À Ottawa, on compte au moins 12 services de médiation dans l'annuaire téléphonique. Nous en avons les ressources et nous avons cerné les problèmes. Ce que nous avons à faire maintenant est de trouver la volonté de remédier à la situation avant qu'elle ne dégénère et qu'elle n'ait causé trop de tort à un trop grand nombre de familles canadiennes.

J'espère que vous comprendrez mieux maintenant ce que signifie la garde partagée pour les familles canadiennes, y compris pour ceux d'entre nous qui n'ont pas accès à leurs enfants.

**Mme Ginette Laroche, membre, Conseil canadien pour le coparentage:** Je veux simplement dire que je suis le parent qui a fait preuve de coopération et, dans mon cas, je perds tout. Je me bats depuis trois ans, en vain. J'en suis bouleversée. Je veux dire que la garde partagée ne devrait pas être décidée par les tribunaux. Elle devrait exister et si un des parents n'est pas prêt à coopérer, il ne devrait pas obtenir l'enfant.

Je tiens à dire que tout cela est très difficile à vivre et je voudrais que les gens fassent quelque chose. Quand les parents aiment leur enfant, il faudrait leur accorder la garde partagée. Il faut, le cas échéant, s'assurer qu'ils aient recours à la médiation.

**Le président:** Merci, madame Laroche.

## [Text]

**Mr. Paul Hinch, Secretary, Canadian Council on Co-parenting:** I am glad someone can shed some of the tears, which the rest of us have felt like publicly displaying over the years. I am a parent of six children in two families. I do not see them, so I know how Ginette feels.

I have a paper here which I will distribute, but which I will not read from. It has to do with describing what joint custody is not. Two parliamentarians pronounced themselves publicly on joint custody recently and gave us the impression that they had not quite absorbed the information that we were trying to impart, partially because there is so much conflicting testimony being given. I refer, in this case, to Messrs. Crosbie and Nunziata.

Because of these misconceptions which are still floating around, I will pass this paper to you concerning what joint custody is not, from a legal point of view and as it pertains to joint legal custody.

What I want to refer to today is the constitutional question inasmuch as this committee is concerning itself, perhaps, in greater depth with the constitutional question than is the House of Commons committee.

A lawyer informed us, relative to Bills C-47 and C-48, that a family or divorce court judge, in the absence of guidelines, will try to interpret a vague or ambiguous law in the way he or she judges the legislators meant it to apply. Apart from the prejudices of some judges and their frequent reliance on narrow precedent, this subjective interpretation that is forced upon them is the worst feature of the law and it reflects on the legislators.

Laypersons coming before parliamentary committees are not experts in the law. We are experts in the failure of the law.

A legal expert who reads Bills C-47 and C-48 will not find any apparent sentences in the terminology.

Women, in their long fight for sexual equality, have had to do battle less with laws, rules and regulations, which are overtly sexist, than with the daily, practical application of these laws which have the effect of being sexist. Women have won battles in the courts through human rights commissions, employers and associations on the basis of the daily application of laws and regulations and not on their terminology.

Our female members here and outside this room sympathize with our contention that Bills C-47 and C-48 are sexist in their application, because they have experienced the effects of walking into a family court as an involved parent and walking out a few hours later as a nobody. They know that this destructive experience applies, in nine out of 10 cases, to fathers.

A Justice Department pamphlet of March 1985 said that a parliamentary committee would ensure that all federal laws must conform with both the letter and spirit of equality in the Charter. That is the point that was brought up by Mr. Nagy. This is the challenge that the Commons and the Senate must

## [Traduction]

**M. Paul Hinch, secrétaire, Conseil canadien pour le co-parentage:** Je suis heureux que l'on vienne ici faire preuve d'une compassion que le reste d'entre nous avons toujours été disposés à manifester au fil des ans. J'ai six enfants issus de deux mariages. Je ne les vois jamais et je comprends très bien ce que ressent Ginette.

Je vais vous remettre un document, dont je ne vous donnerai pas lecture. On y donne une description de tout ce que la garde partagée n'est pas. Les deux parlementaires qui ont récemment parlé publiquement de la garde partagée nous ont donné l'impression qu'ils n'avaient pas très bien compris les renseignements que nous leurs avons donnés, peut-être parce que trop de témoignages sont contradictoires. Je parle ici de Mm. Crosbie et Nunziata.

A cause des méprises qui subsistent encore, je vais vous distribuer ce document qui porte sur ce que la garde partagée n'est pas, d'un point de vue juridique, puisqu'il porte sur la garde partagée aux termes de la loi.

Je veux vous parler aujourd'hui de la question constitutionnelle, dans la mesure où le comité s'en soucie peut-être plus que ne l'a fait celui de la Chambre des communes.

A propos des projets de loi C-47 et C-48, un avocat nous a prévenus qu'un juge du tribunal de la famille ou de celui du divorce, en l'absence de toutes lignes directrices, essaiera d'interpréter une loi vague ou ambiguë selon les intentions qu'il supposera au législateur. Mis à part les préjugés de certains juges et la foi qu'ils ajoutent à d'étroits précédents, cette interprétation subjective qu'ils sont contraints de donner constitue le pire aspect de la loi, ce qui n'est pas un compliment pour le législateur.

Les gens qui se présentent devant les comités parlementaires ne sont pas des experts en droit. Ils sont plutôt des experts en faillite de la loi.

Un expert en droit qui lit les projets de loi C-47 et C-48 n'y trouvera pas des phrases claires.

La femme, dans sa longue lutte pour l'égalité des sexes, s'est frottée moins aux lois, aux règles et aux règlements, qui sont éminemment sexistes, que contre l'application pratique journalière de ces mêmes lois, qui mènent au sexisme. Les femmes ont gagné des batailles grâce aux commissions des droits de la personne, des employeurs et des associations, en se fondant sur l'application quotidienne des lois et règlements, et non sur leur définition.

Les membres féminins que nous comptons ici et hors de cette salle pensent, comme nous, que les projets de loi C-47 et C-48 sont sexistes dans leur application, parce qu'elles savent ce que c'est que de se présenter devant un tribunal de la famille comme un parent engagé et en revenir quelques heures plus tard comme une personne quelconque. Elles savent que cette expérience démoralisante s'applique, neuf fois sur dix, au père.

Une brochure du ministère de la Justice de mars 1985 déclarait qu'un comité parlementaire veillerait à ce que toutes les lois fédérales soient conformes à la fois à la lettre et à l'esprit de l'égalité prévue dans la Charte. C'est le point qu'a soulevé M. Nagy. C'est le défi devant lequel sont placés la Chambre



[Text]

face today. The absence of guidelines and the deliberately oblique reference to joint custody and mediation in Bill C-47 guarantees the perpetuation of the 86 per cent to 14 per cent custodial imbalance—and I am being charitable when I say there is an oblique reference to joint custody and mediation, because, in fact, in the body of Bill C-47, which is what judges refer to, there is no mention at all. It is in the preamble and in other accompanying literature.

In Bill C-48 a failure to enforce access orders as well as support orders, given that denial of access is the prime cause of default of support, is the very obvious case of sexual discrimination. So the constitutional question is (1) given that the Charter prohibits sexual discrimination, and (2) given that Bill C-47 virtually omits guidelines and joint custody and mediation, and thus perpetuates in the mind of the judge the notion that the father is not to be considered an equal parent; and (3) given that Bill C-48 promotes sexual discrimination by enforcing support without simultaneously enforcing access—the denial of which is the main factor in non-support, as opposed to the Justice Minister's contention that non-support is the main cause of denial of access—how then can the Senate, in good conscience, pass a bill or bills which in their practical effect and application violate section 15(1) of the Constitution?

**The Chairman:** Thank you, Mr. Hinch.

**Senator Nurgitz:** I have a couple of quick comments before I get to questions. Mr. Hinch, does the Justice Minister's comment yesterday not go some way toward addressing the question which you have just asked—that is, does access mean information about education, health, and what have you, and that access would include the giving and getting of information on those items? I believe you saw the Justice Minister's comments.

**Mr. Hinch:** Yes. As a matter of fact, in regard to that, and also in respect to a statement made by Mr. Nunziata, where he interpreted access as being access to records, and so forth, we totally renounce access on those terms. We want access to children, and, what is more important, the children want access to us. It will give a child no satisfaction at all to know that we have had his dental records in our hands.

**Ms. Diana Fowler, Membership Officer, Canadian Council on Co-parenting:** According to the Children's Law Reform Act, section 20.5, it already entitles us to the access of medical and school records. It is good but it is not sufficient. We want more. We want to have an intricate part of our children's lives. I have not seen my son for four years, and for the last two I have not known where he is. I grew up not knowing who my

[Traduction]

des communes et le Sénat aujourd'hui. L'absence de directives et l'allusion délibérément indirecte à la garde conjointe et à la médiation dans le projet de loi C-47 garantit la perpétuation du déséquilibre qui existe déjà en ce qui a trait à la garde des enfants, notamment la différence entre 86 p. 100 et 14 p. 100 et je suis charitable lorsque je dis qu'on fait allusion indirectement à la garde conjointe et à la médiation, parce qu'en fait, dans le texte du projet de loi C-47, ce sur quoi se fondent les juges, on n'y trouve aucune mention. On la retrouve plutôt dans le préambule et dans les autres textes d'accompagnement.

On peut noter que le projet de loi C-48 n'exige pas la mise en vigueur des ordonnances d'accès et des ordonnances alimentaires. Étant donné que le refus d'accès entraîne principalement le refus d'accorder une allocation alimentaire, il s'agit d'un cas très évident de discrimination sexuelle. Il y a donc un problème sur le plan constitutionnel. Étant donné (1) que la Charte interdit la discrimination sexuelle, et étant donné (2) que le projet de loi C-47 omet, en pratique, de donner des directives et ne mentionne ni la garde conjointe ni la médiation, et perpétue ainsi dans l'esprit du juge la notion selon laquelle le père ne doit pas être considéré comme parent égal; et étant donné (3) que le projet de loi C-48 encourage la discrimination sexuelle en exigeant le versement d'une allocation alimentaire sans prévoir simultanément le droit d'un parent à voir son enfant—ce qui en premier lieu contribue au non versement d'une allocation alimentaire, contrairement à ce qu'en pense le ministre de la Justice pour qui le non versement d'une allocation alimentaire est la principale cause du refus de visiter l'enfant—comment alors le Sénat, en toute bonne foi, peut-il adopter un ou des projets de loi qui dans leur effet pratique et leur application contreviennent au paragraphe 15(1) de la Constitution?

**Le président:** Merci, monsieur Hinch.

**Le sénateur Nurgitz:** J'aurais quelques brefs commentaires à formuler avant de poser des questions. Monsieur Hinch, ne trouvez-vous pas que les commentaires formulés par le ministre de la Justice hier contribuent quelque peu à répondre à la question que vous venez de soulever, c'est-à-dire est-ce que l'accès comprend l'échange d'information au sujet de l'éducation, de la santé etc., et est-ce que cet accès nécessiterait le fait de donner et de recevoir des renseignements à cet égard? Je pense que vous avez vu ce qu'a révélé le ministre de la Justice.

**M. Hinch:** Oui. D'ailleurs, à ce sujet et également au sujet d'une déclaration faite par M. Nunziata, dans laquelle celui-ci interprétait l'accès comme étant l'accès aux dossiers, etc, nous renonçons totalement à cette notion d'accès. Ce que nous voulons, c'est l'accès aux enfants et, qui plus est, les enfants veulent avoir accès à nous. L'enfant n'éprouvera aucune satisfaction de savoir que nous avons son dossier dentaire entre les mains.

**Mme Diana Fowler, agent d'adhésion, Conseil canadien pour le co-parentage:** Aux termes de l'article 20.5 de la *Children's Law Reform Act*, nous sommes déjà autorisés à avoir accès aux dossiers médicaux et scolaires. C'est déjà bien mais ce n'est pas suffisant. Nous voulons davantage. Nous voulons jouer un rôle actif dans la vie de nos enfants. Je n'ai pas vu mon fils depuis quatre ans et depuis deux ans, j'ignore où il est.

[Text]

father was. It took me 23 years to find him. I found him last year. It is because of the inadequacy of our divorce laws.

**Mr. Haney:** At the end of the Minister of Justice's talk yesterday, Mary Collins, the Conservative MP, one of the lineup that I talked about, asked Mr. Crosbie why there was such a limited definition of access. I believe Mr. Crosbie's response was that he would be willing to more fully expand the concept of contact, because many people in this room, and tens of thousands of people across the country right now, are kept from telephone contact. Letters are ripped up and disappear. It is treachery that is going on. We want records; we want to see the kids; and we want our attempts to talk with, and smile at, our children not sabotaged. Mr. Crosbie is aware of that. He said so.

**Senator Nurgitz:** I am sure that we are all mindful of what motivates all of you—some very serious personal tragedies. While questions from time to time may appear to be cold in this committee, we have the difficulty of dealing with this in very general terms and not in the more specific terms that brought you to the present situation.

Mr. Haney, you have mentioned three or four times the success of labour mediation. Is not the success of the labour mediation the fact that parties agree that that will be the process of settling their dispute?

**Mr. Haney:** Well, it is a fine line. You know that your profits are going to go down, if you have a strike, and your company may close down. Also, the government may enforce an arbiter. So mediation is in their best interests. The government says, "Look, you are a big company and, if you can't get your act together, we are going to intervene". Knowing that, they darn well co-operate. We suggest very strongly that there is no reason why that is not true of couples. In fact, I would imagine that most of the people in this room, and most of the people I represent, as president of this group, have experienced that wherever the onus was switched onto co-operation, whenever the shadow of the law was to co-operate, then those people co-operated like you would not believe.

Dr. David Suzuki, in his recent research, and also his colleagues in advanced biology, are beginning to say that Darwin was wrong, that we are now transcending survival of the fittest. We are into an era where people will co-operate or compete depending upon what is in their own best interests. So if the learned Senate and the learned Commons of this country would make the shadow of the law co-operative, it would be amazing how those presently unco-operative people would suddenly develop skills in co-operation and negotiation with regard to raising their children before, during and after divorce.

**Senator Nurgitz:** I take it, then, without touching on Darwin for a moment, that your view is that you can compel two people to mediate.

**Mr. Haney:** Absolutely not; but you can compel them to go to mediation, as the Liberals are proposing. You will be hear-

[Traduction]

J'ai grandi sans savoir qui était mon père. Il m'a fallu 23 ans pour le trouver. Je l'ai trouvé l'an dernier. Tout ceci découle de l'imperfection de nos lois sur le divorce.

**M. Haney:** A la fin du discours du ministre de la Justice hier, Mary Collins, député conservateur, l'un des témoins dont je vous ai parlé, a demandé à M. Crosbie pourquoi l'accès était défini de façon aussi étroite. M. Crosbie a répondu, je pense, qu'il serait disposé à élargir davantage le concept de contact, parce qu'un grand nombre de personnes dans cette salle, et des dizaines de milliers de Canadiens à l'heure actuelle se voient refuser le contact téléphonique. Les lettres mêmes sont déchirées et disparaissent. C'est la perfidie qui règne. Nous voulons des dossiers; nous voulons voir les enfants; et nous voulons que nos tentatives pour parler avec nos enfants, leur sourire, ne soient pas sabotées. M. Crosbie est bien conscient de la situation. Il l'a dit.

**Le sénateur Nurgitz:** Je suis sûr que nous sommes tous très conscient de ce qui vous motive tous—c'est-à-dire, que vous vivez des tragédies personnelles très pénibles. Certes, les questions posées au sein de ce comité peuvent sembler parfois un peu froides, mais nous nous trouvons face à la difficulté d'avoir à traiter ce problème de façon très générale et non pas de façon aussi précise que vous le voudriez.

M. Haney, vous avez mentionné à trois ou quatre reprises le succès de la médiation ouvrière. Ce succès n'est-il pas attribuable au fait que les parties se sont entendues sur le fait que c'est ce processus qui leur permettrait de régler leur différend?

**M. Haney:** Bien, c'est délicat. Les travailleurs savent que leurs profits vont diminuer, qu'ils vont peut-être devoir faire la grève. Leur compagnie peut fermer ses portes. Le gouvernement peut imposer un arbitre. Il est donc dans leur intérêt d'avoir recours à la médiation. La loi leur dit: «Vous formez une grosse compagnie et si vous ne pouvez régler vos problèmes, nous allons intervenir». Sachant cela, ils ne peuvent que coopérer; et nous croyons fermement qu'il n'y a pas de raison pour laquelle cela ne s'appliquerait pas aux couples. En fait, j'imaginerais que la plupart des couples ici présents, et la plupart des personnes que je représente, à titre de président de ce groupe, l'ont expérimenté chaque fois que leur obligation était de coopérer, chaque fois que la loi leur demandait de coopérer, alors ces personnes ont coopéré d'une façon incroyable.

M. David Suzuki, dans ses récentes recherches, et également ses collègues en biologie avancée, commencent à dire que Darwin avait tort, que nous transcendons maintenant le principe de la survie des plus forts. Nous sommes maintenant à une époque où les personnes coopéreront ou se livreront concurrence selon leur meilleur intérêt. Par conséquent, si le sage Sénat et la sage Chambre des communes de notre pays obligeaient légalement les gens à collaborer, vous seriez étonné de voir comment ces couples actuellement désunis développeraient leurs capacités de collaboration et de négociation pour l'éducation de leurs enfants, avant, pendant et après le divorce.

**Le sénateur Nurgitz:** Si je comprends bien, sans aborder la théorie de Darwin pour l'instant, vous croyez que vous pouvez forcer deux personnes à faire preuve de conciliation.

**M. Haney:** Absolument pas, mais vous pouvez les forcer à faire appel à la médiation, comme les libéraux le proposent.



[Text]

ing that shortly in the open house and all of the newspapers. The Liberals are pushing for at least trying it one time. In California and Maine—

**Senator Nurgitz:** How would you like to give me a chance—

**Mr. Haney:** If I may finish the question—

**Senator Nurgitz:** I am not sure that you are addressing the question.

**The Chairman:** Mr. Haney, Senator Nurgitz asked you a question.

**Senator Nurgitz:** Mr. Haney, I am having some difficulty. Just answer the question. Assuming that one party is not a willing participant, or both parties are not willing participants in the mediation process, is it your recommendation that they be compelled in any event?

**Mr. Haney:** I feel that is a trick question that you are asking.

**Senator Nurgitz:** I don't want it to be a trick question.

**Mr. Haney:** Let me answer it in the best way I know. If the Liberal Party had their way and there was at least one try and it didn't work, fine, it then goes back to the court. If we had mandatory mediation, like in any other jurisdiction that has mandatory mediation, and the mom or the dad at session number three feels like they are being coerced terribly, and it breaks down, then it goes right back to the court. That is why our amendment recommends mediation concurrent with court, and if the mediation breaks down, it can go right back to the court.

Mediation is not a panacea, but it is a line of first recourse, and, if it fails, the matter can go back to court. Then, or course, when you get to the court, the judge does not just give you a divorce. He or she says, "We have a presumption that you are in joint custody here. Now you have to show who is being the co-operative one". You must remember that we are talking about children here—no quick fixes; no suddenly, perjuringly, saying you have been beaten up and thus getting out of it all and grabbing the kids and running. If children are involved, we have said to the Minister of Justice that we must slow down the process. If there is abuse, then the matter goes to the criminal court. However, when there are children involved, sudden divorce is out of the question. It is not in the best interests of our culture or institutions.

**Senator Nurgitz:** Mr. Haney—

**Mr. Haney:** Did I not answer your question?

**Senator Nurgitz:** No, you did not even touch it.

**Mr. Haney:** I did not think so, because your question was a catch-22 situation for me. That is why.

**Senator Nurgitz:** I do not mean to introduce any catch-22 situations. My question is simply this: I would like to know if

[Traduction]

Vous en entendrez parler sous peu en Chambre et dans tous les journaux. Les libéraux font tous leurs efforts pour au moins l'essayer une fois. En Californie et dans le Maine...

**Le sénateur Nurgitz:** Aimeriez-vous me laisser une chance...

**M. Haney:** Si je puis finir la question...

**Le sénateur Nurgitz:** Je ne suis pas trop sûr que vous traitiez de la question.

**Le président:** M. Haney, le sénateur Nurgitz vous a posé une question.

**Le sénateur Nurgitz:** M. Haney, j'ai un peu de difficulté. Veuillez répondre simplement à la question. Si l'une des parties n'est pas un participant consentant, ou si les deux parties ne veulent pas vraiment participer au processus de médiation, recommandez-vous qu'elles soient forcées de le faire quel que soit le cas?

**M. Haney:** Votre question me semble piégée.

**Le sénateur Nurgitz:** Je ne veux pas qu'elle le soit.

**M. Haney:** Permettez-moi d'y répondre de mon mieux. Si le parti libéral avait eu gain de cause et qu'il y avait au moins un essai et que ce dernier échouait, parfait, la question devrait être tranchée par le tribunal. Si nous imposons la médiation, comme dans toute autre compétence où la médiation est obligatoire, et si la mère ou le père à la troisième session se sentait terriblement contraint et rompait la médiation, il faudrait alors s'adresser au tribunal. C'est pourquoi notre amendement recommande une médiation parallèle à un recours au tribunal, et si la médiation échoue, la question est soumise immédiatement au tribunal.

La médiation n'est pas une panacée, mais c'est un moyen de premier recours, et si elle échoue, la question est soumise immédiatement au tribunal. Bien sûr, lorsque l'on compare devant un tribunal, le juge n'accorde pas simplement le divorce. Il ou elle dit aux intéressés: «Nous partons de l'hypothèse qu'il s'agit de garde ici. Voyons alors qui de vous coopérera davantage». Vous devez vous rappeler qu'il est question d'enfants et que nous ne prendrons pas de décision à la légère; il ne s'agit pas que vous disiez soudainement que vous avez été outrageusement maltraité et que vous vous êtes sauvé en courant, les enfants sous le bras. Si les enfants sont en cause, nous avons dit au ministre de la Justice que nous devions y aller plus lentement. S'il s'agit de sévices, l'affaire est soumise au tribunal pénal. Toutefois, s'il est question d'enfants, il est impossible d'accorder rapidement le divorce. Ce n'est pas dans le meilleur intérêt de notre culture ou de nos institutions.

**Le sénateur Nurgitz:** M. Haney...

**M. Haney:** N'ai-je pas répondu à votre question?

**Le sénateur Nurgitz:** Non, loin de là.

**M. Haney:** Je ne le crois pas, parce que votre question faisait allusion à une situation sans issue, et c'est pourquoi j'ai répondu de cette façon.

**Le sénateur Nurgitz:** Je ne voulais poser aucun piège. Ma question est simplement celle-ci: J'aimerais savoir si vous

*[Text]*

you believe that a compulsory form of mediation will work. I am having difficulty understanding how you mediate, when one or both of the parties are unwilling.

**Mr. Haney:** I am really trying to answer your question. I am not trying to avoid it. In California on January 1, 1981, mandatory mediation passed into law. In California, and I have studied the statutes there, "mandatory" does not mean that people are compelled. The courts are simply saying, "Folks, you go off to the mediator; we want to see what happens there." If it breaks down, they go back to the court. They are not sitting there, dialoguing, negotiating, when they do not even want to be in the same room. If that happens, the mediation is stopped and it goes back to the court room.

**Senator Nurgitz:** Mr. Haney, your interpretation of mandatory and mine seem to be poles apart. Are you—

**Mr. Haney:** In the State of California, there are very learned people. These people made these laws and they are well-educated people.

**Senator Nurgitz:** Mr. Haney, let me ask you this: Are you saying that there should be a strong compulsion in the law to urge people to go to mediation? That is really different from "mandatory".

**Mr. Haney:** I will try it one more time: As an educator, which is my field, I have called it "compulsory divorcing education", but because of the political nature of this issue, one must take a stance and define it in simple terms, or else the average member of the public gets lost in the meaning.

**Senator Nurgitz:** I am lost.

**Mr. Haney:** In that case, I will go back: I believe that people should be required to go for mediation in the same way as one goes to a driving school for driving lessons. Divorcing is one of the most complicated processes in human existence, other than perhaps death. In short, it is the second most stressful situation and people should be required to take some time to cool off. Where there are children involved, they should be required to think about the situation for a period of time and in Judge McGovern's court—and I apologize for my mathematics here—a great number of them do not come back to litigation. Mediation is the best for the child and for everyone. You will notice that Judge McGovern said: "Get away from my court and mediate." She did not say "Don't come back." Half of them did come back.

**Senator Nurgitz:** Mr. Haney, you win. I would like to ask you one last question and then I will leave you. You have indicated that, in the current economic climate of lawyers attempting to succeed in their practices, you have suggested that there is a vested financial interest in lawyers maintaining the breakdown of the family as opposed to having some more inexpensive method to the client of resolving their difficulties?

**Mr. Haney:** Yes, I did.

*[Traduction]*

croyez qu'une forme obligatoire de médiation fonctionnerait. J'ai peine à comprendre comment il peut y avoir médiation quand l'un des partis ou les deux ne sont pas consentants.

**M. Haney:** J'essaie vraiment de répondre à votre question et non de l'éviter. En Californie, le 1<sup>er</sup> janvier 1981, la médiation obligatoire a été légiférée. Toujours en Californie, et j'ai étudié les lois de cet État, par «obligatoire» on n'entends pas que les gens soient forcés. Les tribunaux leurs disent simplement de s'adresser à un médiateur pour voir si celui-ci peut intervenir d'une manière quelconque. Si la médiation échoue, ils reviennent comparaître devant le tribunal. Ils n'engagent pas le dialogue ou la négociation s'ils refusent de se rencontrer dans la même pièce. Dans cet éventualité, la médiation cesse et le tribunal est saisi de l'affaire.

**Le sénateur Nurgitz:** M. Haney, votre interprétation de ce qui est obligatoire et la mienne semble être tout à fait opposée. Êtes-vous...

**M. Haney:** Dans l'État de la Californie, il y a des gens très érudits. Ce sont eux qui ont fait ces lois et ce sont des gens bien éduqués.

**Le sénateur Nurgitz:** M. Haney, permettez-moi de vous demander si selon vous la loi devrait prévoir une sorte d'obligation pour imposer à ces couples la médiation? On ne parle plus ici de «prescription».

**M. Haney:** Je vais essayer une nouvelle fois: en qualité d'éducateur, j'appelle cela «la formation obligatoire au divorce», mais en raison du caractère politique de cette question, on doit prendre position et définir le problème en termes simples, sous peine de perdre le public.

**Le sénateur Nurgitz:** Je suis perdu.

**M. Haney:** Dans ce cas je me répète: j'estime que les gens devraient être tenus de recourir à la médiation de la même façon qu'on est tenu de passer par une école de conduite pour apprendre à conduire. Le divorce est une des réalités les plus complexes qu'une personne puisse vivre, à l'exclusion de la mort peut-être. Sur le plan du stress, elle occupe le deuxième rang et les gens devraient être tenus de prendre un certain temps pour se calmer. Lorsqu'il y a des enfants, les gens devraient être obligés de réfléchir à la situation pour un laps de temps, et au tribunal du juge McGovern—pardonnez mes lacunes mathématiques—un grand nombre de ces personnes ne reviennent pas pour un procès. La médiation, c'est ce qu'il y a de mieux pour l'enfant et pour tout le monde. Vous remarquerez que le juge McGovern a dit: «Sortez de mon tribunal et faites de la médiation. Elle n'a pas dit: «Ne revenez pas!» La moitié des gens sont effectivement revenus.

**Le sénateur Nurgitz:** M. Haney, vous gagnez. J'aimerais vous poser une dernière question et ce sera tout. Vous avez dit que dans le climat économique actuel, les avocats voulaient que leurs affaires aillent bien et vous avez laissé entendre qu'ils avaient intérêt sur le plan financier, à ce que les choses ne s'arrangent pas plutôt qu'à trouver une méthode moins coûteuse de sortir leurs clients de leurs difficultés?

**M. Haney:** En effet.



[Text]

**Senator Nurgitz:** Do you have the names of lawyers whom you know would engage in this kind of practice?

**Mr. Haney:** Again, you will think my answer oblique. I have had excellent lawyers. I have had ten lawyers in the last six years. The best lawyer I had, as you can imagine, became very frustrated when two lawyers and three psychiatrists engaged by my wife dropped her because of what she was trying to do in our case. My lawyer, who was honourable and wise, was trying to negotiate. His bill was racking up. He was doing free service for me because it was getting so bad. However, it was a hockey game; the attitude of the other side was "Kill, kill, kill." No matter what a beautiful man my lawyer was, no matter how fine a gentleman, he could not prevent the adversarial system from ripping our family apart.

**Senator Nurgitz:** This is what I want to find out. Is it the system that causes financial ruin? As I heard your evidence, and I will read it carefully tomorrow, you indicated to me that it was the need for money on the part of some grubby greedy lawyers—

**Mr. Haney:** Okay.

**Senator Nurgitz:** No, let me finish—who have a financial stake in marriage breakdown and who do not do those kinds of things that are available to them, to allow mediation or any other inexpensive method to the client to resolve their differences. That is what I understood you to say.

**Mr. Haney:** My brief, which is approximately pages 8 and 9, is called: "In the Best Interests of the Family". It talks about myself, yourself and most of the people in this room; lawyers themselves and judges themselves as being tied up in a system design fault. Once the game gets rolling, a good lawyer or a bad lawyer is stuck. They cannot just drop the case because it is adversarial; that is the way the game is played. A system design fault can only be changed by the House of Commons and this is why we are all here. We are no longer angry at lawyers or judges. We are not anti-lawyer. We all need lawyers in many cases and they are one of the best groups in our culture. However, in family matters, before it gets very contentious, we do not need lawyers. Parliament should get divorce out of the courts.

**Senator Nurgitz:** By the way, who should grant the divorces?

**Mr. Haney:** At the end of the mediation process, a lawyer is chosen by both parties to the mediation who, for \$100 or \$150—instead of \$10,000, \$20,000, \$50,000—will look over the agreement made by the husband and wife and the mediator. The agreement should always be checked by a lawyer. In fact, each party could have their own lawyer outside, watching what goes on in the process and there could then be a third who rubber stamps the agreement. The agreement could then go to the administrative section of the court without going

[Traduction]

**Le sénateur Nurgitz:** Connaissez-vous des avocats qui s'adonneraient à ce genre de pratique?

**M. Haney:** Vous penserez encore une fois que ma réponse n'est pas directe. J'ai eu d'excellents avocats, dix au cours des six dernières années. Le meilleur d'entre eux, comme vous pouvez l'imaginer, s'est senti très frustré lorsque les deux avocats et les trois psychiatres retenus par mon épouse l'ont laissé tomber en raison de ce qu'elle essayait de faire. Mon avocat, qui était honorable et sage, essayait de négocier. Les frais s'accumulaient. Il m'a offert ses services gracieusement lorsqu'il a vu que la situation se gâtait. Nous étions comme dans une partie de hockey où le seul objectif de l'adversaire est de vous abattre. Étant aux prises avec une procédure du type accusatoire, mon avocat n'a pu, malgré toute sa science et sa bonne volonté, empêcher l'écclatement de ma famille.

**Le sénateur Nurgitz:** C'est justement ce que j'essaie de savoir. Est-ce le système, selon vous, qui conduit les parties à la ruine financière? Dans votre témoignage, que je vais d'ailleurs relire attentivement demain, vous semblez vous en prendre à la cupidité de certains avocats sans scrupule—

**M. Haney:** Bon.

**Le sénateur Nurgitz:** Non, laissez moi finir—qui voient dans les causes de divorce une occasion de faire de l'argent et qui ont tout intérêt à ne pas orienter leurs clients vers des solutions moins coûteuses, comme la médiation, pour régler leurs différends. C'est bien ce que vous avez dit?

**M. Haney:** A la page 8 ou 9 de mon mémoire, j'aborde la question des «meilleurs intérêts de la famille». Moi-même, vous-mêmes et la plupart des personnes présentes ici sommes prisonniers d'un système fondé sur la notion de faute, au même titre que les avocats et les juges. Une fois que la procédure est entamée, n'importe quel avocat, qu'il soit bon ou mauvais, a pieds et poings liés. Il ne peut pas laisser tomber une cause simplement parce qu'il s'agit d'une procédure de type accusatoire. Ce sont les règles du jeu. Seule la Chambre des communes peut modifier le système existant. C'est d'ailleurs pourquoi nous sommes réunis ici aujourd'hui. Nous n'entretenons plus aucune antipathie envers les avocats ou les juges. Nous ne sommes pas contre les avocats. Nous avons besoin d'eux dans bien des situations, et ils forment l'un des groupes les plus importants de notre société. Leurs services ne sont cependant pas absolument nécessaires pour régler des questions familiales, s'il n'y a pas de litiges graves. Le Parlement devrait faire en sorte que les questions de divorce puissent se régler en dehors des tribunaux.

**Le sénateur Nurgitz:** Qui alors aurait la responsabilité de prononcer les divorces?

**M. Haney:** Après la médiation, un avocat choisi par les deux parties pourrait, moyennant 100 \$ ou 150 \$—plutôt que 10 000 \$, 20 000 \$ ou 50 000 \$—revoir l'entente convenue par les époux et le médiateur. Cette entente devrait toujours être vérifiée par un avocat. En fait, chaque partie pourrait retenir les services de son propre avocat pour suivre le déroulement de la médiation et un troisième avocat pourrait approuver l'entente conclue. La teneur de cette entente serait ensuite communiquée aux services administratifs de la justice, sans

[Text]

before a judge and could then be registered in the registration office of the court. In other words, it never has to go before the courts.

**Senator Nurgitz:** Thank you.

**Senator Cools:** I would like to say that I cannot help but feel that this entire hearing is extremely emotionally charged. However, I have not heard anything here that has shocked me. As a matter of fact, I am sure some of you have found yourselves in situations where you signed separation agreements because of things such as adultery. I will just read to you an advertisement for a detective firm. It says:

Five reasons why we are leaders in Matrimonial investigations:

You get documented proof as to what happened, who was there, where they went, what was seen, reports for court or personal use.

I am sure that none of us are children. I want to say to all of you here and to the young lady who was in tears, I know what you are talking about. I have spent my life working in this area and I am not the least bit mystified. The law frequently does not understand the underpinnings and psychic operations that are at work in these situations.

Bearing in mind the fact that I am telling you that I do feel great sympathy for you, I am trying to extract from what you have said something which is tangible and concrete that I personally can work with. I would like to find out basically from you if the recommendations that you were making are in the same terms as Senator Nurgitz was suggesting; in other words, the strong suggestion to use mediation rather than enforced mediation.

I sit as an advisor to Family Mediation Canada and the big problem that exists with mediation, which is very clear in the dialogue here today, is that people do not really know what it is. That is not surprising, because marriage counselling is a very new phenomenon in our society. Since we have only recently begun to admit that marriages do break down in society, it only makes sense that marriage breakdown counselling and discussion is extremely novel. The real problem with mediation and the statement of enforced mediation is that basically we just do not have enough data on it in this country. I believe that it is something that should be done by laypeople because it is not a legal process but a social one, but at the same time we have to understand that within the constitutional framework of this country we have large areas where the process can be held up to serve the exact opposite of what you are trying to achieve by mediation where one person can freeze the entire process by saying that we want to go into mediation.

I am wondering if I can get clearly from you that your recommendation basically is to look into it more closely rather than to have it mandatory and enforced.

[Traduction]

devoir être nécessairement soumise à l'approbation d'un juge, pour être enregistrée auprès du tribunal. En d'autres termes, la cause n'irait jamais devant les tribunaux.

**Le sénateur Nurgitz:** Je vous remercie.

**Le sénateur Cools:** Je voudrais dire que malgré l'extrême émotivité dont est chargée la présente séance, je n'ai encore rien entendu qui m'ait vraiment surpris. En fait, je suis sûr que certains d'entre vous avez déjà vécu une séparation pour des motifs comme l'adultère. A ce sujet, j'aimerais vous lire une annonce publiée par une agence de détectives privés. En voici le libellé:

Voici cinq raisons qui ont fait de nous des chefs de file en matière d'enquêtes matrimoniales:

Nous pouvons vous fournir (1) la preuve de l'acte commis, (2) l'identité des personnes en cause, (3) l'indication de l'endroit où elles sont allées, (4) la description de ce que nous avons vu et (5) des rapports pour votre propre usage ou pour celui des tribunaux.

Nous ne sommes plus des enfants, je crois. Si cela peut vous rassurer de quelque façon et réconforter la jeune femme qui n'a pu tantôt retenir ses larmes, je puis vous dire que je comprends ce dont vous parlez. J'ai passé ma vie à travailler dans ce domaine et je ne suis absolument pas étonné par tout ce qui s'est dit jusqu'ici. La loi ne tient pas souvent compte des facteurs sous-jacents et des réactions psychologiques inévitables dans des situations semblables.

Tout en continuant à me montrer très sympathique à votre cause, j'essaie de tirer de vos propos, des éléments concrets qui pourront éventuellement me servir. J'aimerais essentiellement que vous me disiez si vos recommandations vont dans le sens suggéré par le sénateur Nurgitz, c'est-à-dire, si elles favorisent le recours plus fréquent à la médiation plutôt que l'adoption de mesures visant à rendre obligatoire le recours à la médiation.

Je suis conseiller auprès de Médiation familiale Canada, et il semble que le gros problème avec la médiation, dont l'ampleur ressort très clairement de nos discussions d'aujourd'hui, réside dans le fait que personne ne sait vraiment en quoi elle consiste. Ce n'est pas surprenant, étant donné que les services de consultation matrimoniale sont tout à fait récents. Il est normal que ce phénomène soit si nouveau, puisque nous commençons seulement à admettre que certaines unions peuvent effectivement échouer. C'est essentiellement le manque de données pertinentes qui nous fait nous interroger sur l'opportunité d'imposer ou non le recours obligatoire à la médiation. A mon avis, la médiation ne devrait pas être confiée à des professionnels, parce qu'elle revêt un caractère social plutôt que juridique. Je suis toutefois conscient qu'à l'intérieur du cadre constitutionnel de notre pays, son application est susceptible de servir des fins tout à fait opposées au but initialement visé. Quelqu'un pourrait, par exemple, faire obstacle à une procédure sous prétexte en déclarant qu'il veut recourir à la médiation.

J'aimerais que vous disiez clairement si vous préconisez un recours plus fréquent à la médiation plutôt que son application obligatoire.



[Text]

**Mr. Haney:** Family Mediation Canada support mandatory mediation. I am not sure if you are aware of that.

**Senator Cools:** I am aware of that; however, they are not aware of all of the ramifications yet, if you read what they said when they appeared as witnesses.

**Mr. Haney:** I called Family Mediation Canada this morning and informed them of my telegram to the Justice and Legal Affairs Committee indicating that perhaps an all-party compromise might be found in a phase-in similar to the Youth Offenders Act. In the first phase there could be training programs. The University of Toronto has one. Harvard University now has a M.A. degree in negotiating which just started this September. The government takes on the role of saying, "It is coming so get your province ready for it."

I wholeheartedly agree with Mr. Crosbie that it is perhaps premature today. I recommend starting the process now and phasing it in so that society can adjust.

**Senator Nurgitz:** You are saying to get the people closer into larger centres.

**Mr. Haney:** That is not the experience in California or Maine.

**Senator Cools:** You are saying that the legislation should have something so it can expand again in three years, if that is what I am hearing.

**Mr. Haney:** It is a step-by-step phase, phase number one being training and public education so the people know the difference between mediation and meditation. One of the common problems we have is people asking us if we are gurus. The second step is a pilot demonstration—set aside \$1 million now for 1986 to put a \$100,000 project in each of the provinces. In the third year there could be a federal-provincial cost-sharing.

**The Chairman:** I think that the example of the Young Offenders Act is valid. There were certain areas of that act that were delayed for three years in the implementation.

**Senator Nurgitz:** A good deal of that was cost related because of the provinces' objections.

**The Chairman:** If I understand Mr. Haney correctly, he is asking to have a period of time for implementation of compulsory or mandatory mediation in order to allow more people to be trained and to have the facilities available. I think that three years would not be sufficient in some areas. It might be fine in others, but it is an example that Mr. Haney is making of how we might ensure that at least the process is under way.

[Traduction]

**M. Haney:** Je ne sais pas si vous le savez ou non, mais Médiation familiale Canada appuie le recours obligatoire à la médiation.

**Le sénateur Cools:** Je le sais. Toutefois, si vous lisez attentivement les témoignages des représentants de cet organisme, vous constaterez que ceux-ci ne sont pas au courant des conséquences que peut entraîner le recours obligatoire à la médiation.

**M. Haney:** J'ai communiqué ce matin avec les représentants de Médiation familiale Canada pour les informer de la teneur du télégramme que j'ai fait parvenir au Comité de la justice et des affaires juridiques, proposant que toutes les parties cherchent à en arriver à un compromis qui permettrait une application graduelle semblable à celle de la Loi sur les jeunes contrevenants. Il faudrait d'abord créer des programmes de formation, comme ceux qui existent déjà à l'Université de Toronto et à l'Université Harvard où l'on offre depuis septembre, des programmes de maîtrise en médiation familiale. Le gouvernement prendrait en quelque sorte les devants en incitant les provinces à se préparer en conséquence.

Je suis entièrement d'accord avec M. Crosbie pour affirmer que toute décision serait prématurée à l'heure actuelle. Je recommande toutefois d'enclencher dès maintenant le mécanisme afin que la société puisse graduellement s'y ajuster.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous voulez resserrer les liens entre les habitants des grands centres.

**M. Haney:** Ce n'est pas ce qui s'est fait en Californie ou dans le Maine.

**Le sénateur Cools:** Vous dites qu'il faudrait déjà prévoir une disposition dans la loi qui pourrait être élargie dans trois ans. C'est bien cela?

**M. Haney:** Je préconise une démarche graduelle qui commencerait par une sensibilisation du public afin de bien distinguer médiation et méditation. Il faut démystifier toute cette question. La deuxième étape se traduirait par un essai pilote. À cet égard, il faudrait d'ores et déjà prévoir un budget d'un million de dollars pour que chaque province ait son projet en 1986. Au cours de la troisième année, il pourrait y avoir un partage des coûts entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

**Le président:** Votre exemple de la Loi sur les jeunes contrevenants est pertinent, puisqu'on a sursis à l'application de certaines parties de cette loi pour une période de trois ans.

**Le sénateur Nurgitz:** En bonne partie à cause de l'opposition des provinces au sujet des coûts.

**Le président:** Si je comprends bien, M. Haney propose de retarder l'application de toute disposition visant à rendre obligatoire le recours à la médiation afin d'y préparer le public et de permettre la mise en place de l'infrastructure nécessaire. Je pense qu'un délai de trois ans ne serait pas suffisant à certains égards. Il pourrait très bien l'être dans d'autres cas, mais je pense que ce que M. Haney essaie de nous faire comprendre, c'est qu'il est nécessaire de prendre dès maintenant des mesures en vue de ce changement.

[Text]

**Mr. Haney:** We are really recommending that the process start now.

**The Chairman:** I believe that Mr. Hinch wants to make a few comments.

**Mr. Hinch:** I should like to expand a bit on the question posed by Senator Nurgitz. Today we have mandatory adversarialism.

**Senator Nurgitz:** We all accept that.

**Mr. Hinch:** But adversarialism is essentially a negative thing, whereas mediation is essentially a positive thing. It challenges the better nature of humankind, so I would say that where none of us like the use of the term "mandatory" for anything, essentially it is this business of putting the onus on the unco-operative. If the unco-operative can always say, "No mediation, because I will lose if I go to mediation; no joint custody, because I will lose something if I go to joint custody; no talking to you, because I may sacrifice one-tenth of my rights if I talk to you", it is putting the onus on this unco-operative person that is the basis for even considering mandatory mediation. If you make it voluntary, it will still be the 1 per cent who are going out there doing it.

**Ms. Fowler:** My experience has been that, when I have spoken to people even in an unco-operative separation, after they have cooled off considerably in a matter of a month or so, for the welfare of the child they are willing to co-operate because their child's welfare is more important to them. The love of their child cannot be divided. For the sake of the child they are willing to make some exceptions one way or the other. This is why I feel that mediation will help, because it will give you a chance to cool off and sit objectively with somebody who is not emotionally involved.

**Senator Cools:** Or adversarial?

**Ms. Fowler:** Or adversarial.

**Senator Cools:** I have a lot of concerns about this bill. You cited earlier the Family Law Reform Act and I have some concerns that the bill at all times be consonant with all of the other provincial legislation around the country. One of my concerns is in the area of "the age of the child" and payment and support to "children past the age of 18." It is my intention to bring an amendment about the "age of the child." When you are talking about access to information, I know the Family Law Reform Act is a piece of provincial legislation that allows you access, but in the instance of children who are over the age of 18 if they are in school they are already treated as adults. No school can release information to a parent—I am sure that some of you have had this experience—because the child is an adult. If the other spouse is not prepared to give the information, it means that that parent who is still paying support for a child who is over 18, in point of fact can get absolutely no information whatsoever. If the child is under 18 you can phone the school yourself and get the information if the other spouse is being vindictive.

Do you have any opinions whatsoever about payment of moneys directly to adult children, that is, those who are over

[Traduction]

**M. Haney:** Nous recommandons en effet que le mécanisme soit enclenché dès maintenant.

**Le président:** Je crois que M. Hinch veut intervenir.

**M. Hinch:** J'aimerais revenir sur la question posée par le sénateur Nurgitz. Le système actuel est antagoniste.

**Le sénateur Nurgitz:** Nous en sommes tous conscients.

**M. Hinch:** Pourtant, c'est un procédé essentiellement négatif, alors que la médiation est au contraire positive parce qu'elle fait appel à des sentiments humanitaires. En ce sens, je crois que nous jouons le jeu de la partie récalcitrante en refusant d'imposer le recours «obligatoire» à la médiation. Nous lui laissons ainsi tout le loisir de refuser la médiation ou la garde partagée, de peur qu'elle renonce à une partie de ses droits. Si le recours à la médiation est volontaire, il n'y aura que 1 p. 100 des intéressés qui s'en prévaudront de toute façon.

**Mme Fowler:** D'après mon expérience, même les plus récalcitrants sont prêts à collaborer, après une certaine période de recul, parce qu'ils réalisent que cela est important pour le bien-être de leur enfant. Ils comprennent que l'amour de leur enfant ne peut être divisé et sont prêts de part et d'autre, à faire certaines concessions. C'est en ce sens que j'estime que la médiation est utile, parce qu'elle permet de prendre du recul et de discuter objectivement avec quelqu'un dont le jugement ne risque pas d'être empreint d'émotivité.

**Le sénateur Cools:** Ou d'antagonisme?

**Mme Fowler:** C'est cela.

**Le sénateur Cools:** J'ai beaucoup de doutes à propos de ce projet de loi. Vous avez fait mention un peu plus tôt de la Loi sur la réforme du droit de la famille, et je me demande si l'actuel projet de loi pourra toujours être en accord avec les autres lois provinciales en la matière. L'une de mes préoccupations porte sur la question de «l'âge de l'enfant» et du versement d'une aide financière aux «enfants de plus de 18 ans» qui fréquentent encore l'école et qui sont, à toutes fins utiles, des adultes. J'ai l'intention de proposer un amendement à ce sujet. Je sais, par exemple, que la Loi sur la réforme du droit des enfants n'autorise pas l'accès à certains renseignements, concernant les enfants d'âge adulte qui sont encore aux études. Aucune institution ne peut communiquer des renseignements à un parent—et je suis sûr que vous en avez déjà fait l'expérience—si son enfant est déjà adulte. Si l'autre époux refuse de fournir ces renseignements, ce parent se trouve à assurer le soutien financier de son enfant sans même pouvoir obtenir de renseignements sur les études de ce dernier. Si l'enfant a moins de 18 ans, le parent peut toujours téléphoner à l'institution qu'il fréquente pour obtenir les renseignements que l'autre époux refuse de lui donner.

Compte tenu du fait que l'aide financière versée au profit des «enfants de plus de 18 ans» est souvent utilisée au profit de



[Text]

18, because so frequently child support for "children over 18" is thinly disguised as spousal support? Is there any information on this matter?

**Mr. Hinch:** Any payments made to the child should be made directly to the institution that child is using at the time because there are so many ways that the money can go astray.

**Ms. Fowler:** As long as that child adult is continuing school, we are still paying support. How many lower-income families, who are still together as a family unit, are able to support that child through university? Yet, we, as separated families, even with a lower income, are expected to pay.

**Senator Cools:** You are talking about a subject that is right up my alley. In point of fact, a child over 18 years of a divorced family is now, in this country, a child of privilege because a judge may order you to pay support, which is something a judge may not do if you were not divorced. This is causing me great concern, because today, in the Family Law Reform Act, which is a provincial piece of legislation, no judge has yet ordered payments to a child over 18. There are spouses in this country who have agreed to pay for children until they have finished school, but that child may decide to go on to take his or her Ph.D.

I am glad you raised that subject, because that is an issue with which I am concerned in terms of encouraging adult relationships. If we say that the legislation should encourage the economic self-sufficiency of parents, it should also encourage the economic self-sufficiency of children over 18. I am putting all of the committee members on notice that I am going to fight for this one.

**Ms. Fowler:** When a child does reach the age of 18 and wishes to continue with his education, the parent who is paying support should sit down and talk with that young adult. If the child is willing to make a commitment to finish school, but needs financial help to do it, and the non-custodial parent who is paying support agrees and thinks it is a reasonable goal in life for that child, that parent may be willing to contribute financially.

**Mr. Haney:** When one considers today's high rate of unemployment, I think your question is an excellent one. I, personally, have money in escrow with my lawyer who is an agent of the court. This simplifies the situation. In other circumstances, the Official Guardian may hold the money, but that requires affidavits and notices of motion in order for, say, \$100 to be released.

There is no reason why a facility could not be set up through the Canadian Bar Association whereby a certain number of lawyers in each city would have an escrow account.

**Senator Cools:** We are talking of a situation where there are significant funds involved.

[Traduction]

l'ex-époux, que diriez-vous si cet argent était versé directement aux enfants d'âge adulte, c'est-à-dire à ceux qui ont plus de 18 ans? Pourriez-vous nous donner plus de précisions?

**M. Hinch:** Toute allocation à l'enfant devrait être versée directement à l'institution qu'il fréquente, pour éviter que l'argent aille ailleurs.

**Mme Fowler:** Peu importe l'âge de l'adolescent, le parent doit le soutenir financièrement s'il poursuit ses études. Combien de familles à faible revenu, même parmi celles qui sont encore unies, sont capables de subvenir à leur enfant jusqu'à ce qu'il termine ses études à l'université? Et pourtant, on voudrait que les familles monoparentales, qui ont un revenu encore plus faible, soient en mesure de le faire.

**Le sénateur Cools:** En ce qui me concerne, vos remarques tombent bien à propos. En fait, un enfant de plus de 18 ans dont les parents sont divorcés est actuellement privilégié dans notre pays, car le juge peut ordonner à l'un des parents d'assurer sa subsistance, ce qu'aucun juge ne peut faire dans le cas d'une famille non divorcée. Cela me préoccupe beaucoup, car même en vertu de la Loi sur la réforme du droit de la famille, qui est une loi provinciale, aucun juge n'a encore ordonné à des parents de verser des allocations de subsistance à un enfant de plus de 18 ans. Mais je sais qu'il y a des conjoints qui ont accepté de subvenir aux besoins de leur enfant jusqu'à ce qu'il ait terminé ses études, peu importe qu'il décide de les poursuivre jusqu'au doctorat ou non.

Je suis content que vous ayez soulevé cette question, et c'est un point qui me tient à cœur, car j'estime qu'il faut encourager les adultes à se parler. Si nous prétendons que la loi doit favoriser l'indépendance économique des parents, elle devrait également le faire dans le cas des enfants de plus de 18 ans. J'annonce d'ailleurs à tous les membres du Comité que j'ai l'intention de me battre pour faire reconnaître ce principe.

**Mme Fowler:** Quand un enfant qui a atteint l'âge de 18 ans exprime le désir de poursuivre ses études, le parent qui assure sa subsistance devrait prendre quelques instants pour en discuter avec lui; c'est un jeune adulte après tout. S'il accepte de s'engager à terminer ses études, comme il n'a pas les moyens de le faire, il pourra demander au parent qui n'en a pas la garde mais qui assure sa subsistance de l'aider, et si celui-ci estime que c'est un but valable à atteindre dans la vie, il acceptera peut-être de contribuer financièrement au coût de ses études.

**M. Haney:** Compte tenu du taux élevé de chômage, votre question est excellente à mon avis. Pour ma part, j'ai confié des fonds en fiducie à mon avocat. Cela me simplifie la tâche. J'aurais pu confier cet argent au tuteur officiel, mais alors, il m'aurait fallu signer des affidavits et présenter une requête chaque fois que j'aurais voulu retirer, par exemple, 100 \$.

Je ne vois pas pourquoi l'Association du Barreau canadien n'offrirait pas un service qui regrouperait un certain nombre d'avocats dans chaque ville et qui garderait ces fonds en fiducie.

**Le sénateur Cools:** Évidemment, nous parlons de cas où il y a des sommes importantes en cause.

[Text]

**Mr. Haney:** I am concerned about the man who has \$200,000. One parent may be making a lot of money and the other parent may not. The child may be over 18 and unemployed, or even unemployable, and going to, say, Algonquin just to keep on going to school.

**Senator Cools:** Or because one spouse wants that child to continue to stay at home in order to receive moneys.

**Mr. Haney:** Exactly. A facility could be set up whereby escrow accounts could be set up through lawyers registered with the Canadian Bar Association.

**Senator Cools:** Those facilities already exist.

My last question concerns joint custody. This legislation proposes to make a lot of advances over what was in the legislation previously. There is talk about the best interests of the child. This term comes from the Child Welfare Act. I understand that sometimes the best interests of the child are not served and, in fact, perhaps they are overlooked for the best interests of the mother. However, I am pretty well convinced that the minister will not give on the issue of joint custody.

**Ms. Laroche:** He is not going to what?

**Senator Cools:** "Give." He is not going to make amendments on that issue. However, my feeling is that perhaps we could move in that direction in stages. I know that I will suggest an amendment urging joint parenting.

We do not really know what joint custody is. I, personally, have counselled people and have listened to cases galore. Does joint custody mean that each parent has the child for six months or six weeks? The whole subject is unclear. We must bear in mind that legislation is supposed to signal judges as to what kinds of judgments they make.

Does joint custody mean that the interests of the child are paramount and that the child can be part of a proper, decent and humane parenting, or is it the physical body of the child that you are concerned with? Does joint custody deal with the parenting aspect; the access aspect; the counselling and guidance aspects, or is it related only to the physical body of the child?

**Ms. Fowler:** There can be many variations of joint custody as we see it. It cannot be defined any more than it can be defined how each individual family, as a unit, is raised. I could not say how you were brought up, nor could you say how I was brought up; it is that different.

Joint custody is not carved in stone; it can be altered constantly. In my own situation, all I am asking for, in terms of joint custody, is, because of the distance involved, to be able to see my son for one month a year; to have a current address and

[Traduction]

**M. Haney:** Je veux parler d'une personne qui aurait, disons, 200 000 \$. Il arrive que l'un des parents soit fortuné alors que l'autre ne l'est pas. L'enfant pourrait avoir plus de 18 ans, être sans emploi, ou même ne pas pouvoir s'employer, et s'il fréquenterait, disons, le collège Algonquin, simplement pour fréquenter une institution d'enseignement.

**Le sénateur Cools:** Ou simplement d'un enfant que le conjoint préfère garder à la maison pour se faire verser des allocations.

**M. Haney:** Exactement. Avec l'aide des avocats inscrits à l'Association du Barreau canadien, on pourrait mettre sur pied un service à qui l'on confierait des fonds en fiducie.

**Le sénateur Cools:** Ce service existe déjà.

Ma dernière question se rapporte à la garde partagée. Ce projet de loi va beaucoup plus loin que la loi précédente. On parle de l'intérêt de l'enfant. Cette expression est tirée de la Child Welfare Act. Si je comprends bien, il arrive parfois qu'on n'agisse pas dans l'intérêt de l'enfant et que celui-ci soit sacrifié au profit de celui de la mère. Mais je suis à peu près convaincu que le Ministre ne cédera pas sur la question de la garde partagée.

**Mme Laroche:** Qu'avez-vous dit?

**Le sénateur Cools:** J'ai dit qu'il ne «céderait» pas. Il n'y aura pas d'amendement sur cette question. Mais j'ai l'impression qu'on pourrait procéder par étapes. Pour ma part, j'ai l'intention de proposer un amendement pour parler plutôt de coparentage. Qu'entend-on au juste par «garde partagée»? Il m'est personnellement arrivé de conseiller des gens et d'écouter des histoires innombrables. La garde partagée veut-elle dire que chacun des parents a l'enfant pendant six mois ou six semaines? Cette notion n'est pas claire. Après tout, la loi est censée indiquer aux juges dans quel sens ils doivent porter leur jugement.

La notion de garde partagée veut-elle dire que l'intérêt de l'enfant est primordial et que celui-ci a droit à des rapports parentaux sains, convenables et humains, ou veut-on insister simplement sur l'aspect matériel de la garde?

Le principe de la garde partagée est-il lié au rôle éducatif des parents, à leur droit de voir l'enfant, de le conseiller et de le guider, ou se rapporte-t-il simplement aux soins et à l'entretien donnés à l'enfant?

**Mme Fowler:** Il y a diverses façons d'interpréter la notion de garde partagée, comme nous pouvons le constater. On ne peut pas en donner une définition plus précise qu'elle ne l'est dans le cas des familles unies. Chacune élève ses enfants comme elle l'entend. Je n'ai pas été élevée de la même manière que vous, et vice versa. Les méthodes varient selon les familles.

La notion de garde partagée n'est pas gravée dans la pierre. Elle n'est pas inaltérable. Pour ma part, tout ce que je demande dans ce cas, étant donné la distance qui me sépare de mon fils, est de pouvoir le voir un mois par année et de connaî-



[Text]

a current phone number without interference so I can give him part of my heritage.

**Senator Cools:** I appreciate that and I am sensitive to your feelings.

**Ms. Fowler:** The situation can be altered constantly.

**Senator Cools:** "Custody" in legalistic terms does have a meaning as does guardianship. Is your concern parenting?

**Ms. Fowler:** It is parenting.

**Senator Cools:** You are concerned with parenting rather than the body.

**Mr. Hinch:** If you are referring to everyone who is a member of the Canadian Council of Co-parenting, the answer would be no. That would be a false assumption. When you speak of the "body," as it applies to possession, which is nine points of the law in these cases of joint custody, the onus should be on the unco-operative parent because that parent is not going to give up physical possession of the child, because of economic and other consequences.

Quite apart from that, I want to see my kids. I do not want to talk to them on the phone once a month. I want to feel them and have something to do with them. Today I am 300 miles away from my two daughters. If my position were to change and I were able to go and live down the road from them tomorrow, I would not want to have to pay a lawyer \$6,000 for the privilege of getting my chance at joint custody of those children once I am in that neighbourhood. I would like to be able to move to Montreal and make a statement in a court there that I want to assume my role as a parent and then have a reasonable arrangement mediated with my ex-wife.

**Mr. Haney:** Right now, we have the presumption of sole custody. Groups resident with us talk about that. We want to have as much mediation as we can to be realistic, and that should be, preferably, mandatory. We have a move from the presumption of sole custody, adversarial, to a presumption of joint custody, which does not necessarily mean a 50-50 arrangement. There are as many various orders for joint custody as there are for sole custody. In my particular case, for example, we have split custody, which is unheard of. I have physical custody but my wife has legal custody. The lawyers on both sides asked the judge what he was doing. They said that this was very unusual, that we do not have this provision in Canada. The judge replied that this was an unusual case.

I would like to bring back the one quotation that I made, which was given out of context earlier. Here it does apply.

Studies conducted by Ilfeld conclude that when joint custody is imposed on unwilling parents, the incidence of relitigation is the same and no greater than when sole custody is awarded.

**The Chairman:** We will have other witnesses appearing before us tomorrow. I have been reading some of the literature provided by one of them, who is a lawyer from Washington.

[Traduction]

tre son adresse et son numéro de téléphone afin d'être en mesure de lui donner une partie de mon héritage.

**Le sénateur Cools:** Je comprends bien vos sentiments.

**Mme Fowler:** La situation peut sans cesse être remaniée.

**Le sénateur Cools:** La notion de «garde» a une signification juridique comme l'a celle de «tueur». Ce qui vous préoccupe, n'est-ce pas plutôt la question de l'éducation de l'enfant?

**Mme Fowler:** C'est bien cela.

**Le sénateur Cools:** C'est plutôt la question de l'éducation de l'enfant que ses conditions de vie matérielles qui vous préoccupe.

**M. Hinch:** Cette question s'adresse à tous ceux qui sont membres du Conseil canadien pour le coparentage, la réponse est non. Ce n'est pas vrai. Pour ce qui est des conditions de vie matérielles, de la possession, possession vaut titre dans ces cas de garde partagée et la responsabilité devrait être assumée par le parent qui ne coopère pas, parce que celui-ci ne se départirait pas de l'enfant en raison de circonstances économiques ou autres.

Sur un autre ordre d'idées, je tiens à voir mes enfants. Je ne veux pas simplement leur parler au téléphone une fois par mois. Je veux être près d'eux et avoir quelque chose à faire avec eux. Je suis aujourd'hui à 300 milles de mes deux filles. Si je changeais de poste et je pouvais m'en aller demain vivre près d'elles, je ne voudrais pas devoir verser 6 000 \$ à un avocat pour obtenir le privilège d'avoir la garde partagée de mes enfants. Je voudrais être en mesure de déménager à Montréal, de déclarer devant le tribunal que je veux assumer mon rôle de parent et d'exiger la médiation en vue de la conclusion d'une entente raisonnable entre mon ex-épouse et moi.

**M. Haney:** Nous avons actuellement la présomption de l'hypothèse de la garde exclusive. Cette question fait l'objet de discussions. Nous voulons que la médiation ait lieu le plus souvent possible et qu'elle soit de préférence obligatoire. Nous passons de la présomption de garde exclusive, qui suppose la confrontation entre les deux parents, et à la présomption de garde partagée qui ne laisse pas nécessairement supposer une entente à parts égales. Il y a plusieurs façons d'assurer la garde partagée, comme la garde exclusive. Dans mon cas, par exemple, nous avons partagé la garde, ce qui ne s'était jamais vu. J'ai la garde physique et mon ex-épouse la garde juridique. Les avocats des deux parties ont demandé au juge ce qu'il faisait. Selon eux, ce jugement était très inhabituel et n'était prévu dans aucune disposition au Canada. Le juge a répondu qu'il s'agissait d'un cas inusité.

Je voudrais répéter une phrase que j'ai déjà dite et qui a été mentionnée hors contexte plus tôt. Elle s'applique très bien ici.

Selon des études effectuées par Ilfeld, la garde partagée donne lieu à autant ou pas plus de litiges lorsqu'elles est imposée à des parents sans leur consentement que lorsque la garde exclusive est accordée.

**Le président:** D'autres témoins viendront comparaître devant nous demain. J'ai lu certains des documents qu'un d'entre eux nous a fournis, une avocate de Washington. J'ai

**[Text]**

Last night I spent some time going through the cases in which she has been involved as an *amicus curiae*, a friend of the court, an independent position that is taken in some states. I merely wanted to make the comment that, from what I read, I would suspect that she will disagree with this conclusion of Ilfeld. I simply put that to you. You may be interested in attending our meeting tomorrow. If so, you are welcome. It is to be held in this room at 11 a.m.

**Mr. Haney:** If I could speak to that, Madam Chairman, I did submit, in my brief, a letter from the American women's group called NOW. There is an intensive women's lobby—perhaps the strongest lobby that North America has ever seen—going on right now. All of the women's groups are totally against anything to do with joint custody or mandatory mediation. This lobbying extends from California to Maine, from the polar bears down to Mexico. I think that this Senate committee should be aware of that lobby; perhaps it already is. If so, I would ask that it take into consideration that, even though this group is very powerful and historically there is reason why it should be so powerful, perhaps it is wrong on this issue.

**The Chairman:** I think that honourable senators are aware of the strong opinions voiced by various organizations. In any event, we are pleased to have had you with us today to give us your views and your recommendations. I am very sympathetic to many of the arguments you have presented. I would like to think that, as you have suggested, if we can enforce the payment of support orders, we should be able to enforce access orders on the same basis. I think that the minister indicated, in comments that he made yesterday, which you probably heard, that he is sympathetic to that sort of thing. As you have said, it is a question of getting it into the law as part of the divorce process. We will be more than happy to consider it and will try to do what we can to address your concerns.

**Mr. Haney:** Thank you.  
The committee adjourned.

**[Traduction]**

passé quelque temps hier soir à examiner les causes auxquelles elle avait participé à titre de «*amicus curiae*», amie du tribunal, une position indépendante que l'on prend dans certains états. Je voulais simplement dire que d'après ce que j'ai lu elle ne serait pas d'accord avec la conclusion de Ilfeld. Je voulais simplement vous dire cela. Peut-être voudrez-vous assister à notre réunion demain. Vous êtes les bienvenus. Elle aura lieu à 11 heures ici même.

**M. Haney:** Si je puis répondre à cela, madame le président, j'ai moi-même présenté une lettre du groupe de femmes américaines NOW. Un mouvement s'est organisé, mouvement peut-être le plus puissant jamais formé en Amérique du Nord. Tous les groupes de femmes s'opposent totalement à la garde partagée ou à la médiation obligatoire. Ce mouvement s'étend de la Californie au Maine, du grand Nord au Mexique. Les sénateurs devraient être mis au courant des idées que défendent ces femmes. Peut-être le sont-ils déjà. S'ils le sont, je leur demande alors d'en tenir compte bien que ce groupe puisse se tromper cette fois-ci, même s'il est très puissant et qu'il a des raisons de l'être.

**Le président:** Je crois que les sénateurs sont au courant des opinions exprimées par diverses organisations. De toute façon, nous sommes heureux que vous soyez venus aujourd'hui pour nous faire part de vos opinions et de vos recommandations. Je suis très en faveur d'un grand nombre des arguments que vous avez présentés. J'aimerais, comme vous, croire que si nous pouvons faire exécuter les ordonnances alimentaires, nous devrions pouvoir faire exécuter les ordonnances relatives aux droits d'accès de la même façon. Je crois savoir que le ministre a signalé hier dans ses commentaires, que vous avez probablement entendus, être en faveur de cette mesure. Comme vous l'avez dit, il resterait à inclure une disposition à cet effet dans la loi régissant le divorce. Nous étudierons avec grand plaisir une proposition de cette sorte et ferons tout ce qui est en notre pouvoir pour régler un grand nombre des problèmes que vous avez soulevés.

**M. Haney:** Je vous remercie.  
Le comité suspend ses travaux.

















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

*From the Montreal Association of Divorced and Separated Men:*      *De l'Association des hommes divorcés et séparés de Montréal:*

Mr. André Forêt;  
Mr. Jean Bode;  
Mr. P. Nagy.

M. André Forêt;  
M. Jean Bode;  
M. P. Nagy.

*From the Canadian Council of Co-parenting:*

Mr. Richard Haney, President;  
Ms. Dianna Fowler, Membership Officer;  
Mr. Paul Hinch, Secretary;  
Ms. Ginette Laroche, Member.

*Du Conseil canadien de co-parentage:*

M. Richard Haney, président;  
M<sup>me</sup> Dianna Fowler, agent responsable du secrétariat;  
M. Paul Hinch, secrétaire;  
M<sup>me</sup> Ginette Laroche, membre.



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Thursday, October 10, 1985

Le jeudi 10 octobre 1985

Issue No. 22

Fascicule n° 22

### Fourth proceedings on:

### Quatrième fascicule concernant:

The subject-matter of Bill C-46 "An Act to amend the Divorce Act"; Bill C-47 "An Act respecting the Divorce and Corollary Relief Act"; and Bill C-48 "Family Orders Enforcement Assistance Act".

La teneur des projets de loi C-46 «Loi modifiant la Loi sur le divorce»; C-47 «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires»; et C-48 «Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales».

### Complete proceedings on:

### Seul et unique fascicule concernant:

The examination of Bill C-77, "An Act to amend the Criminal Code (pari-mutuel betting)".

L'étude du projet de loi C-77, «Loi modifiant le Code criminel (pari-mutuel)».

### INCLUDING:

Report of the Committee on:  
Bill C-77

### Y COMPRIS:

Rapport du comité sur  
le Projet de loi C-77

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Barootes	Lewis
Cools	*MacEachen (or Frith)
Corbin	Robertson
Doyle	Robichaud
Fairbairn	*Roblin (or Doody)
Flynn	Stanbury

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Barootes	Lewis
Cools	*MacEachen (ou Frith)
Corbin	Robertson
Doyle	Robichaud
Fairbairn	*Roblin (ou Doody)
Flynn	Stanbury

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)



ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, June 12, 1985:

“With leave of the Senate,  
The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-46, intituled: “An Act to amend the Divorce Act”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

“With leave of the Senate,  
The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-47, intituled: “An Act respecting divorce and corollary relief”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

“With leave of the Senate,  
The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-48, intituled: “An Act to provide for the release of information that may assist in locating defaulting spouses and other persons and to permit, for the enforcement of support orders and support provisions, the garnishment and attachment of certain moneys payable by Her Majesty in right of Canada”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, October 9, 1985:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Nurgitz, seconded by the Honourable Senator Murray, for the second reading of the Bill C-77, intituled: “An Act to amend the Criminal Code (pari-mutuel betting)”.

After debate, and—  
The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 12 juin 1985:

«Avec la permission du Sénat,  
L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-46, intitulé: «Loi modifiant la loi sur le divorce», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

«Avec la permission du Sénat,  
L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-47, intitulé: «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

«Avec la permission du Sénat,  
L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-48, intitulé: «Loi prévoyant la communication de renseignements susceptibles de permettre de retrouver les conjoints défaillants et d'autres personnes, ainsi que la saisie-arrêt, pour l'exécution d'ordonnances et d'ententes alimentaires, de certaines sommes entre les mains de Sa Majesté du chef du Canada», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 9 octobre 1985:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, appuyé par l'honorable sénateur Murray, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-77, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel (pari-mutuel)».

Après débat,  
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.



The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Murray, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Murray, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 10, 1985  
(29)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 11:05 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Cools, Doody, Doyle, Fairbairn, Neiman, Nurgitz, Robichaud and Stanbury. (8)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Asselin and Lang. (2)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald MacDonald, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the National Association of Women and the Law:*

Ms. Louise Lamb; and

Ms. Nancy D. Polikoff, Staff Attorney, The Women's Legal Defense Fund, Washington, D.C.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 12, 1985, resumed consideration of the subject-matters of Bill C-46, intituled: "An Act to amend the Divorce Act"; Bill C-47, intituled: "An Act respecting the Divorce and Corollary Relief Act"; and Bill C-48, intituled: "Family Orders Enforcement Assistance Act".

The witnesses made statements and answered questions.

At 12:40 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## AFTERNOON SITTING

(30)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 12:45 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Cools, Doyle, Fairbairn, Neiman and Nurgitz. (5)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald MacDonald, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From Agriculture Canada—Racetrack Division:*

Mr. Joseph Easton, Associate Director.

*From Racetracks of Canada Inc.:*

Mr. Rod Seiling, Executive Director.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated October 9, 1985, considered Bill C-57, intituled: "An Act to amend the Criminal Code (pari-mutuel betting)".

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 10 OCTOBRE 1985  
(29)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 h 05, sous la présidence de l'honorable Joan B. Neiman (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Cools, Doody, Doyle, Fairbairn, Neiman, Nurgitz, Robichaud et Stanbury. (8)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Asselin et Lang. (2)

*Également présent:* De la Bibliothèque du Parlement: M. Donald MacDonald, attaché de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

*De l'Association nationale de la femme et le droit:*

M<sup>me</sup> Louise Lamb et

M<sup>me</sup> Nancy D. Polikoff, avocat conseil, The Women's Legal Defense Fund, Washington, D.C.

Conformément à son ordre de renvoi du 12 juin 1985, le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-46 intitulé: «Loi modifiant la loi sur le divorce»; du projet de loi C-47, intitulé: «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires»; et du projet de loi C-48, intitulé: «loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales».

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

A 12 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(30)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 12 h 45, sous la présidence de l'honorable Joan B. Neiman (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Cools, Doyle, Fairbairn, Neiman et Nurgitz. (5)

*Également présent:* De la Bibliothèque du Parlement: M. Donald MacDonald, attaché de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

*Du ministère de l'Agriculture—Division des hippodromes:*

M. Joseph Easton, directeur adjoint.

*De Hippodromes du Canada Inc.:*

M. Rod Seiling, directeur général.

Conformément à son ordre de renvoi du 9 octobre 1985, le Comité entreprend l'étude du projet de loi C-77, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel (pari-mutuel)».



Mr. Easton made a statement and with Mr. Seiling answered questions.

Clause 2 of the Bill was read.

In amendment, the Honourable Senator Nurgitz moved, that Bill C-77 be amended in Clause 1 by striking out lines 26 to 32 at page 3 and substituting therefor:—

“(c) prescribing the *maximum* percentage that may be deducted and retained pursuant to subsection (6) by or on behalf of a person or association operating a pari-mutuel system of betting in respect of a horse race in accordance with this section and providing for the determination of the percentage that each such person or association may *deduct and retain*; and”

After debate, and—

The question being put on the motion in amendment, it was—

Resolved in the affirmative.

The question of concurrence being put on Clause 1 of the Bill it was—

Resolved in the affirmative.

The question of concurrence being put on Clause 2 and the Title of the Bill, it was—

Resolved in the affirmative.

*Ordered*, That the Chairman report Bill C-77 to the Senate with one amendment.

The Honourable Senator Nurgitz, moved, that the participants from the Committee who participated at the Conference on the Supreme Court of Canada, held in Ottawa, from October 2 to 4, 1985, be reimbursed for the cost of their registration fees.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

At 1:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

M. Easton fait une déclaration et, avec M. Seiling, répond aux questions.

Lecture est faite de l'article 2 du projet de loi.

L'honorable sénateur Nurgitz propose que l'article 1 du projet de loi C-77 soit amendé en remplaçant les lignes 25 à 31, à la page 3, par ce qui suit:—

«c) fixer le pourcentage *maximum* que peut déduire et retenir en vertu du paragraphe (6) la personne ou l'association—ou leur mandataire—qui exploite un système de pari-mutuel sur des courses de chevaux en conformité avec le présent article et déterminer le pourcentage que chaque personne ou association peut *déduire et retenir*; et»

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'article 1 du projet de loi, mis aux voix, est adopté.

L'article 2 et le titre du projet de loi, mis aux voix, sont adoptés.

*Il est ordonné*: Que le président fasse rapport au Sénat du projet de loi C-77 avec un seul amendement.

L'honorable sénateur Nurgitz propose que les membres du Comité qui ont participé à la conférence sur la Cour suprême du Canada, tenue à Ottawa du 2 au 4 octobre 1985, se voient rembourser leurs frais d'inscription.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

A 1 heure, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

## REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, October 10, 1985

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

## FOURTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-77: "An Act to amend the Criminal Code (pari-mutuel betting)", has, in obedience to the order of reference of Wednesday, October 9, 1985, examined the said Bill and now reports the same with the following amendment:

*Page 3, Subclause 1(7):* Strike out lines 26 to 32 and substitute the following:

"(c) prescribing the maximum percentage that may be deducted and retained pursuant to subsection (6) by or on behalf of a person or association operating a pari-mutuel system of betting in respect of a horse race in accordance with this section and providing for the determination of the percentage that each such person or association may deduct and retain; and"

Respectfully submitted,

*Le président*

Joan B. Neiman

*Chairman*

## RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 10 octobre 1985

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

## QUATRIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-77, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel (pari-mutuel)», a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 9 octobre 1985, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport, avec l'amendement suivant:

*Page 3, paragraphe 1(7):* Remplacer les lignes 25 à 31 par ce qui suit:

«c) fixer le pourcentage maximal que peuvent déduire et retenir en vertu du paragraphe (6) les personnes ou les associations—où leurs mandataires—qui exploitent un système de pari-mutuel sur des courses de chevaux en conformité avec le présent article et prendre des mesures concernant la détermination du pourcentage que peut déduire ou retenir une personne ou association en particulier.»

Respectueusement soumis,



## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, October 10, 1985

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 11 a.m. to give consideration to the subject matter of Bill C-46, to amend the Divorce Act; Bill C-47, respecting the Divorce and Corollary Relief Act; and Bill C-48, the Family Orders Enforcement Assistance Act.

**Senator Joan Neiman (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this morning we resume our examination of the subject matter of Bills C-46, 47 and 48. We have with us Ms. Louise Lamb, who represents the National Association of Women and the Law. We will be joined shortly by Ms. Nancy Polikoff from the Women's Legal Defense Fund, Washington, D.C.

Ms. Lamb, would you like to begin.

**Ms. Louise Lamb, National Association of Women and the Law:** I would like to say a brief word about the National Association of Women and the Law and about myself. NAWL is an organization of lawyers, law students and interested lay persons. The raison d'être of the organization is to promote the equality of women, especially by drawing on the expertise of our members in the legal field. I should also say that NAWL was founded in 1975. We have actively participated in the process of law reform by responding to bills, lobbying and public education activities. I am a lawyer in general litigation practice in Winnipeg, Manitoba. I do family law, labour law—the gamut of a general civil litigation practice. I was called to the bar in 1976. As stated by your chairperson, Nancy Polikoff of the Women's Legal Defense Fund will be here in 20 minutes or so. The reason that NAWL felt it appropriate for Nancy Polikoff to address the members of both of the parliamentary committees dealing with this bill is that, as the staff attorney for the Women's Legal Defense Fund, she has had an opportunity to gain a great deal of expertise in the workings of various custody statutes, various custody regimes, including regimes that include a preference for a presumption of joint custody, the so-called friendly parent rule, access to information provisions, all the things that have at least been discussed by members of the Standing Committee on Justice and Legal Affairs.

The Women's Legal Defense Fund is essentially a non-profit private organization. Not only does it study legislation and its impact on women, but it also does work at the appellate court level in Maryland, in the District of Columbia and in Virginia. In fact, in the material that I provided to this committee about one week ago there are two briefs. One deals with our statement on the issues involved in Bill C-47. The other is a rather voluminous appendix with a lengthy brief that was prepared by Ms. Polikoff for the purposes of an appearance before the Maryland Court of Special Appeals. It contains an extensive review of the existing research on the impact of these various custody regimes on women as well as on children. For that reason, we felt that it was imperative that the American experi-

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 10 octobre 1985

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier la teneur des projets de loi C-46, Loi modifiant la Loi sur le divorce, C-47, Loi sur le divorce et les mesures accessoires et C-48, Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales.

**Le sénateur Joan Neiman (présidente)** occupe le fauteuil.

**La présidente:** Honorables sénateurs, nous reprenons ce matin notre examen de la teneur des projets de loi C-46, 47 et 48, et nous accueillons Mme Louise Lamb, qui représente l'Association nationale de la femme et le droit. En outre, Mme Nancy Polikoff, du *Women's Legal Defense Fund* de Washington, D.C., se joindra à nous sous peu.

Madame Lamb, vous avez la parole.

**Mme Louise Lamb, Association nationale de la femme et le droit:** J'aimerais d'abord parler brièvement de l'Association et de moi-même. Elle comprend des avocats, des étudiants en droit et d'autres personnes que le droit intéresse. Notre raison d'être est de promouvoir l'égalité des femmes, en recourant surtout à la compétence de nos membres dans le domaine juridique. J'ajoute également que notre association a été fondée en 1975, et que nous avons participé activement au processus de réforme du droit en présentant les recommandations lors de l'étude de projets de loi, en faisant du lobbying et en organisant des programmes d'éducation à l'intention du public. Quant à moi, je suis avocate de droit général à Winnipeg, au Manitoba. Je pratique le droit familial, le droit du travail, bref, toute la gamme du droit civil général. Je suis devenue membre du Barreau en 1976. Comme vient de le dire votre présidente, Mme Nancy Polikoff du Women's Legal Defense Fund arrivera dans une vingtaine de minutes. La raison pour laquelle nous avons jugé bon de demander à Mme Polikoff de faire un exposé devant les membres des deux comités parlementaires qui étudient ces projets de loi est que, en sa qualité d'avocate permanente du Women's Legal Defense Fund, elle a eu l'occasion d'en apprendre beaucoup sur les rouages des diverses lois concernant la garde, les régimes de garde, y compris la garde partagée, le parentage à l'amiable, les dispositions relatives aux lois d'accès à l'information bref tout ce qui a au moins été débattu par les membres du comité permanent de la justice et des questions juridiques.

Le Women's Legal Defense Fund est essentiellement un organisme à but non lucratif qui non seulement s'intéresse à l'étude des lois et de leurs incidences sur les femmes, mais aussi travaille dans les cour d'appel du Maryland, du district de Columbia et de Virginie. De fait, la documentation que j'ai remise au comité il y a une semaine, contient deux mémoires: le premier est notre exposé sur les questions mises en cause dans le projet de loi C-47, et le second est un appendice plutôt volumineux accompagné d'un long mémoire rédigé par Mme Polikoff en vue de sa comparution devant la cour spéciale d'appel du Maryland. Ce dernier comprend une revue complète des recherches actuelles sur les conséquences de ces divers régimes de garde pour les femmes et les enfants. C'est la

[Text]

ence with these regimes be discussed by someone knowledgeable about them.

I should also indicate that the Women's Legal Defense Fund operates a project called the National Project on Women and Child Custody. This is an information gathering mechanism. One comment that Ms. Polikoff will probably make to you is that the WLDF has identified, at least in the United States, what she calls a disturbing trend to minimize the significance of the bond between the primary caretaker parent and the child. This discussion will be useful to you because this trend is apparent—perhaps unwittingly and inadvertently—in the provisions of Bill C-47 and in the proposals that have been discussed before the Standing Committee on Justice and Legal Affairs.

I do not wish to risk repeating what I know Ms. Polikoff will deal with. I will be discussing briefly some of the research that she will discuss in depth. My remarks will be tempered by some recent occurrences since the documents before you were prepared on behalf of NAWL. Those occurrences include the statements of the Minister of Justice, Mr. Crosbie, before the standing committee yesterday afternoon. I have a text of his statement and will be orienting my remarks to some of the things that he flagged as changes in the legislation to which he would be sympathetic. Of course, we do not know what will emerge from the deliberations of the Standing Committee on Justice and Legal Affairs but, obviously, from Mr. Crosbie's statement, there are some clear signals.

One of those signals is that he is receptive to the so-called friendly parent rule. Essentially, the friendly parent rule states that, when the courts are examining a sole custody decision, in determining sole custody they should look at the likelihood of each parent to encourage frequent and continuing contact with the non-custodial spouse. It is a very complex idea, and I want to deal with it at some length. Second, he has made a general statement about increasing the rights of access parents to information sharing about children. Third, I realize that I stated in my letter to the committee that I would not be dwelling in length on the concept of time-limited maintenance, but Mr. Crosbie indicated yesterday that he is satisfied with the present provisions of the bill. If members of the committee have had an opportunity to review our brief, they will see that we have some grave concerns about immutable, time-limited maintenance awards, not only because of their impact on women but also because of their impact on children. You cannot separate welfare of the children from the financial situation of the parent in whose custody they reside most of the time.

I should also say that aside from Mr. Crosbie's statement I have a press report that was published in the *Winnipeg Free Press* a few days ago on the stance of the Liberal Party. Although it is difficult to know exactly what is intended by a reference to shared parenting, if it embodies a presumption of preference for joint custody, then our remarks and those of Nancy Polikoff will be very germane because we have grave concerns about these ideas.

[Traduction]

raison pour laquelle nous avons cru nécessaire de faire exposer l'expérience des Américains par une spécialiste en la matière.

Je dois également que le Women's Legal Defense Fund dirige un projet national sur les femmes et la garde des enfants les renseignements nécessaires. Mme Polikoff vous fera probablement remarquer que le Defense Fund a décelé, du moins aux États-Unis, ce qu'elle appelle une tendance troublante à minimiser l'importance des liens entre les enfants et le parent qui s'en occupe le plus. La discussion vous sera utile parce que cette tendance, qui est peut-être non intentionnelle et fortuite, apparaît clairement dans les dispositions du projet de loi C-47 et dans les propositions débattues devant le comité permanent de la justice et des questions juridiques.

Comme je ne veux pas risquer de répéter les propos de Mme Polikoff, je vais faire état brièvement d'une partie des recherches dont elle vous entretiendra par la suite en profondeur. Mes remarques seront ponctuées de rappels sur des événements récents puisque les documents que vous avez devant vous ont été rédigés au nom de l'Association. Parmi ces faits nouveaux, il y a la déclaration du ministre de la Justice, M. Crosbie, devant le comité permanent, hier après-midi. J'ai le texte de sa déclaration et je vais orienter mes remarques vers certaines des modifications proposées à la loi, dont il serait en faveur. Évidemment, nous ne savons pas ce qui ressortira des délibérations du comité permanent de la justice et des questions juridiques mais, manifestement, si l'on en juge par la déclaration de M. Crosbie, il y a certains signes avant-coueurs.

Entre autres le ministre est au principe du parentage est réceptif à l'amiable. Essentiellement, selon cette règle, lorsque les tribunaux examinent une décision relative à la garde unique, ils devraient se pencher sur la probabilité que chaque parent encourage des contacts fréquents et permanents avec le conjoint qui n'a pas la garde. C'est une notion très complexe, et je veux que nous l'approfondissions. Aussi il a fait une déclaration générale sur l'accroissement des droits des parents au partage d'informations concernant les enfants. En outre, je me rends compte que j'ai affirmé dans ma lettre au comité que je ne m'attarderais pas sur la notion de garde d'une durée limitée, mais M. Crosbie a indiqué hier qu'il était satisfait des dispositions actuelles du projet de loi. Si les membres du comité ont eu l'occasion de lire notre mémoire, ils auront constaté que nous nous inquiétons beaucoup des pensions alimentaires immuables d'une durée limitée, à cause de leurs conséquences à la fois pour les femmes et les enfants. En effet, vous ne pouvez séparer le bien-être des enfants de la situation financière du parent qui en a la garde.

Au-delà de la déclaration de M. Crosbie, je dois également faire état d'un article publié dans le *Winnipeg Free Press* il y a quelques jours sur la position du Parti libéral. Bien qu'il soit difficile de savoir exactement ce qu'on entend par coparentage si cette notion comprend la garde partagée, nos remarques et celles de Mme Polikoff seront fort à propos puisque nous avons d'importantes réserves sur ces notions.



## [Text]

Just to put the Divorce Act and the proposed amendments in context, I would like to refer briefly to a portion of the Speech from the Throne delivered last October. In talking about legislative initiatives that are designed to ameliorate the lot of women in Canadian society, the Throne Speech referred to a number of important legislative initiatives, among which was numbered the removal of discriminatory clauses in the Indian Act, measures to control pornography, action to provide additional assistance to victims of family violence and a statement that the government acknowledged the need for acceptable and affordable child care. Of course, in the middle of all of those statements was a reference to amendments to the Divorce Act. I just want to say, as forcefully as I can—obviously the intentions are good and the ill effects that we fear will be inadvertent—that the proposed amendments to the Divorce Act will not serve the cause of women or children in the way that those other initiatives obviously will. It is very unfortunate that our ideals and our wishes to implement equality of the sexes and the best interests of children have not been tempered with a thorough inquiry into the facts of the post-divorce lives of women and children in Canada. I am sure you have heard those facts before but, nevertheless, we think it is imperative that attention be paid to the frightening statistics as to the lot of single-parent female heads of families in Canada under the existing divorce regime.

I am sure all of you are aware that one in three Canadian families face the prospect of divorce; that approximately 48 per cent of divorcing couples involve a consideration of the custody of children. Look at the current practice of our courts. I am not suggesting that our courts do not believe that they have the best interests of all parties in mind, but again I think they suffer from the same lack of information and understanding that, perhaps, our legislators have demonstrated. The fact is that under the existing regime of family law and divorce law more than 46 or 47 per cent—the exact figure is in our brief—of female heads of single-parent families in Canada are living in poverty, living below the poverty line at the present time. There are five times as many female heads of single-parent families as there are male heads of single-parent families in Canada, and 14 per cent of the male heads of single-parent families in Canada live below the poverty line.

The reasons the female heads of single-parent families are disadvantaged—and one does not have to look too far to find them—relate to the inequities that face women in the work force and the fact that women have, for the most part, assumed the role of the primary caretaker within the marriage. They obviously provide a benefit to society in that way, but, at the same time, they are being disadvantaged in terms of their opportunities in the work force upon the advent of a family break up. They are simply not on the same footing as men in the work force.

What I am trying to do is emphasize that the existing experience of women and children under the current divorce legislation is distressing. Although there have been many good intentions, there has been no real progress. One of the documents that speaks most clearly about those inequities is the

## [Traduction]

Juste pour mettre en contexte les modifications proposées à la Loi sur le divorce, je vous renvoie brièvement à une partie du discours du Trône d'octobre dernier. Cette partie du discours du Trône, donc, qui faisait état des initiatives législatives afin d'améliorer la situation des femmes dans la société canadienne, mentionnait un certain nombre de propositions importantes, notamment la suppression des dispositions discriminatoires dans la Loi sur les Indiens, des mesures pour lutter contre la pornographie et pour offrir une aide supplémentaire aux victimes de la violence familiale, ainsi qu'une déclaration dans laquelle le gouvernement reconnaissait la nécessité d'offrir aux enfants des soins acceptables. Évidemment, au milieu de toute cette énumération, on parlait de modifier la Loi sur le divorce. Je tiens tout simplement à vous rappeler, avec toute la vigueur dont je suis capable, que si l'intention de ces propositions est bonne et que les conséquences néfastes que nous redoutons seront évitées, ces modifications à la Loi sur le divorce ne serviront pas la cause des femmes ou des enfants de la même façon que d'autres initiatives. En effet, il est très malheureux que notre idéal et notre souhait de concrétiser l'égalité des sexes et les meilleurs intérêts des enfants ne soient pas assortis d'une étude approfondie sur la réalité de la vie dans la société canadienne des femmes et des enfants après le divorce. Je suis certaine que vous avez déjà entendu parler de cela mais, nous estimons qu'il faut absolument examiner les statistiques effarantes sur le sort des femmes chefs de familles monoparentales au Canada sous le régime actuel du divorce.

Je suis certaine que vous êtes tous au courant qu'une famille canadienne sur trois fait face à la perspective du divorce, et qu'approximativement 48 p. 100 des couples qui divorcent doivent s'entendre sur la garde des enfants. Regardez la méthode actuelle des tribunaux. Je ne veux pas insinuer qu'ils ne prennent pas en considération les meilleurs intérêts de toutes les parties en cause, mais encore une fois, je crois qu'ils souffrent du même manque d'informations et de compréhension que, peut-être, nos législateurs ont manifesté. Le fait, donc, est que sous le régime actuel du droit familial et de la Loi sur le divorce, plus de 46 p. 100—le chiffre exact figure dans notre mémoire—des femmes chefs de familles monoparentales au Canada vivent actuellement sous le seuil de pauvreté. Or, il y a cinq fois plus de femmes chefs de familles monoparentales qu'il n'y a d'hommes, et seulement 14 p. 100 des hommes chefs de familles monoparentales vivent sous le seuil de pauvreté.

Les raisons pour lesquelles les femmes chefs de familles monoparentales sont défavorisées—il ne faut pas chercher trop loin pour les trouver—ont rapport avec l'inégalité de celles-ci sur le marché du travail, et sur le fait qu'elles se sont, pour la plupart, toujours occupé le plus des enfants à l'intérieur de la famille. Ce faisant, elles ont manifestement bien servi la société mais, elles sont défavorisées quant à leurs possibilités de réintégrer le marché du travail advenant la rupture de la famille. Dans le marché du travail, les femmes ne sont tout simplement pas sur le même pied que les hommes.

Ce que j'essaie de faire ressortir ici, c'est que la condition actuelle des femmes et des enfants sous le régime de la législation sur le divorce est navrante. Malgré toutes les bonnes intentions, aucun progrès réel n'a été accompli. L'un des documents qui fait le plus clairement état de cette inégalité est le



## [Text]

Abella report. I will not go into that in detail, but the proof of that situation is legion. It is there. I am afraid it does not seem to have been grasped fully by those who are now dealing with family law, and I cannot think of any piece of legislation which will have a more penetrating and widespread long-range effect on the lives of families and former families in Canada than these amendments to the Divorce Act. That act touches everyone. It is pervasive and important. I fear the implications of the changes that are being proposed have not been fully thought through, and, therefore, I am extremely grateful that this committee has taken the time to hear from myself and Ms. Polikoff.

Our concern is that we do not want changes to the divorce legislation which will increase the vulnerability of female heads of single-parent families, and which will increase the economic vulnerability of women and children. We do not want legislation that will increase the use of custody as a pawn in divorce battles, which include a gamut of matters, such as property division, spousal maintenance, child maintenance and custody.

The other thing we obviously do not want to do is increase the vulnerability of women and children to abuse. When I talk about abuse, I am talking about wife battering and about child abuse at the hands of parents of either sex. Those are all concerns that have to be addressed when one looks at this kind of pervasive legislation which deals with Canadian families.

I talked earlier about idealism and how everyone wishes to serve our collective ideals about the welfare of children and the equality of the sexes, but, as I said, the changes that are contemplated are major changes to Canadian social policy with regard to families and children. Those are the things that are being talked about now in terms of the Divorce Act. As I said, I do not think that people understand how major the changes are.

Mr. Crosbie made certain statements yesterday that emphasized his faith in our appeal courts to correct what he termed any "undue abuse" by the courts. Again, that is a statement of ideals. We all like to think that our courts serve the best of all goals, but, again, turn back to the reality of the lives of the post-divorce women and children. The courts are not attuned to the economic factors and the economic plight of single-parent heads of families. They have proved themselves not to be in tune with those things.

I suggest that we cannot be sanguine about the fact that the courts will serve the interests of women and children. They, in all sincerity, may believe that they are, but let us look at the past history, especially in terms of economic realities.

I have already referred to statistics concerning the prevalence of divorce in Canadian society and the fact that 48 per cent of divorces involve dependent children. You have also heard from news reports of the activities of the Standing Com-

## [Traduction]

rapport Abella. Je ne le citerai pas en détail, mais les preuves de cette situation sont nombreuses. Je crains que la situation n'ait pas été bien comprise par ceux qui se proposent maintenant de réformer le droit familial, et je ne peux imaginer d'autres dispositions qui aient des effets plus marquants et plus répandus à long terme sur la vie des familles et des familles désunies au Canada que les modifications proposées à la Loi sur le divorce. Cette loi touche tout le monde et est donc très importante. Je crains que les conséquences des modifications proposées à cette loi n'aient pas fait l'objet d'une réflexion suffisante, et c'est pourquoi je suis extrêmement reconnaissante au comité d'avoir pris le temps de nous entendre, Mme Polikoff et moi-même.

Nous refusons que soient apportés à la législation sur le divorce des changements qui risquent d'accroître la vulnérabilité des femmes chefs de familles monoparentales ainsi que la vulnérabilité économique des femmes et des enfants. Nous rejetons une loi qui va accroître le recours à la garde comme enjeu dans les batailles de divorce, enjeu qui englobe une série de questions comme la division des biens, la pension alimentaire et la garde des enfants.

En outre, nous rejetons évidemment l'accroissement de la vulnérabilité des femmes et des enfants aux mauvais traitements. Lorsque je parle de mauvais traitements, je parle des femmes battues et des enfants brutalisés par l'un ou l'autre parent. Voilà des questions qu'il faut considérer lorsqu'on examine la législation globale du droit familial canadien.

Tout à l'heure, j'ai parlé d'idéalisme et j'ai dit combien tout le monde souhaite travailler pour atteindre nos idéaux collectifs dans le domaine du bien-être des enfants et de l'égalité des sexes, mais, comme je l'ai dit, les changements auxquels nous songeons sont des modifications majeures à la politique sociale du Canada à l'égard des familles et des enfants. C'est de cela qu'il est actuellement question dans l'étude de la Loi sur le divorce. Comme je le disais, je crois que le public ne comprend pas l'ampleur de ces changements.

Hier, M. Crosbie a fait certaines déclarations qui ont montré à quel point il croit en l'aptitude de nos cours d'appel à corriger ce qu'il a appelé la «sévérité indue» des tribunaux. Encore une fois, il s'agit là d'idéaux. Nous aimons tous croire que nos tribunaux permettent d'atteindre le meilleur de tous les objectifs, mais encore une fois, il suffit de voir la réalité que vivent les femmes divorcées et leurs enfants pour comprendre qu'il n'en est rien. Les tribunaux connaissent mal les facteurs économiques et la situation financière des chefs de familles monoparentales. Ils ont montré qu'ils ont perdu le contact avec ces réalités.

A mon avis, il ne nous est pas permis d'être optimistes et de croire que les tribunaux vont défendre les intérêts des femmes et des enfants. Ils croient peut-être très sincèrement que c'est le cas, mais il suffit de jeter un coup d'œil aux résultats de leur intervention, surtout dans le domaine économique, pour comprendre qu'ils se trompent.

J'ai déjà donné des statistiques sur la fréquence des divorces dans la société canadienne et j'ai dit que 48 p. 100 des couples divorcés ont des enfants à charge. Vous avez également entendu parler des travaux du Comité permanent de la justice

## [Text]

mittee on Justice and Legal Affairs of the House of Commons that it is acknowledged that most custody awards are made to mothers. It is not also mentioned in the same breath that most of those custody awards are made by agreement of the parties. In fact, that reflects the fact that women continue to be the primary caretaker of children, and both spouses acknowledge that. Only 16 per cent of divorces involving children are contested. So it cannot be assumed that the 86 per cent figure can be used to demonstrate that our courts are treating men unfairly in terms of custody decisions; it simply seems to be a recognition by all parties concerned that the primary caretaker is usually the one best suited to have custody of the children following a divorce.

I did not mention, and I should, the level of support that is being awarded. There are statistics from a recent study sponsored by Statistics Canada that indicate that the average support order is only one-fifth of the husband's net income. I have also had occasion to look at the Manitoba statistics under provincial family maintenance legislation recently. Those figures have to do with 1981 cases, both divorce and family maintenance cases. They mirror that pattern. It is a very pervasive pattern. The custodial parent, especially the female custodial parent, ends up with, by far, the smallest portion of the net after-divorce-family income.

In respect of the economic plight of women and children post-divorce in Canada, the minister has made some improvements in terms of the enforcement of maintenance orders; but at the same time he indicates that he believes that something needs to be done about the abuse of access orders.

Certainly the evidence in terms of a problem with the enforcement of maintenance orders is overwhelming. The statistics show that from 50 to 75 per cent of maintenance orders are either not honoured in part or are never paid. So it is a pervasive and serious problem. The ball, it appears, will remain in the court of the provinces. Being from the province of Manitoba and practising in that province, I know the value of a state initiated enforcement system.

One belief that requires careful examination is that the obstruction of access orders is perhaps as pervasive a problem as the failure to enforce maintenance orders. That simply is not the case. No one is saying that court orders, whether they be in respect of access or maintenance, should not be enforced. Of course they should be enforced and the courts, by using their inherent powers to hold parties in contempt, have the power to enforce them. In fact, my information from Manitoba family law practitioners is that the Manitoba courts use the power of contempt very effectively to enforce access rights.

The point I am trying to make is that while everyone acknowledges that those two areas should be addressed, it is not true to say that the problem of obstruction of access orders is nearly as significant a problem, in terms of the number of

## [Traduction]

et des questions juridiques de la Chambre des communes qui reconnaît que la garde des enfants est, dans la plupart des cas, accordée à la mère. Le comité dit également du même souffle que la plupart du temps, la garde est établie par entente entre les parties. Tout cela traduit le fait que c'est toujours aux femmes qui revient la tâche de s'occuper des enfants et que les deux conjoints le reconnaissent. Seulement 16 p. 100 des divorces intervenant dans des couples avec enfants sont contestés; ce qui tend à démontrer que nos tribunaux traitent les hommes injustement au chapitre de la garde des enfants; il semble simplement que toutes les parties reconnaissent que la garde des enfants est habituellement confiée à celui qui est le plus apte à en prendre soin après le divorce.

Je n'ai pas parlé de l'aide financière accordée à la mère et je le devrais. Une étude récente parrainée par Statistique Canada indique que la pension moyenne accordée dans les ordonnances de garde ne correspond qu'à un cinquième du revenu net du mari. J'ai également pu étudier les statistiques de la province du Manitoba publiées récemment dans le cadre de l'étude d'un projet de loi sur l'entretien des familles. Ces chiffres portent sur des affaires en divorce et de garde jugées en 1981. Ils reflètent la même réalité. C'est très généralisé. Le parent qui a la garde des enfants, surtout la mère, ne peut compter que sur la plus petite partie du revenu net dont la famille dispose après le divorce.

Le ministre a quelque peu amélioré la situation économique dans laquelle les femmes et les enfants se retrouvent après le divorce en prévoyant une meilleure application des ordonnances alimentaires, mais en même temps, il a dit qu'il fallait prendre des mesures pour empêcher les abus auxquels donnent lieu les ordonnances d'accès aux enfants.

La preuve de l'existence d'un problème dans l'application des ordonnances alimentaires est maintenant irréfutable. Les statistiques montrent que de 50 à 75 p. 100 des ordonnances alimentaires sont partiellement observées ou ne le sont pas du tout. Le problème est donc répandu et grave. Apparemment, la balle restera dans le camp des provinces. Comme je suis du Manitoba et que je pratique dans cette province, je sais ce que vaut un système d'application mis sur pied par l'État.

Autre croyance qui mérite d'être examinée soigneusement, c'est que l'obstruction aux ordonnances d'accès aux enfants constitue peut-être un problème aussi répandu que l'inapplication des ordonnances alimentaires. Ce n'est tout simplement pas le cas. Personne ne prétend que les ordonnances des tribunaux, qu'il s'agisse d'ordonnances d'accès aux enfants ou d'ordonnances alimentaires, ne devraient pas être appliquées. Il faut les appliquer, c'est évident, et les tribunaux, grâce aux moyens qu'ils ont de punir la partie qui ne se conforme pas à leurs jugements, sont à même de le faire. En fait, selon les renseignements que m'ont fournis les praticiens du droit de la famille au Manitoba, les tribunaux manitobains invoquent ce pouvoir pour appliquer les ordonnances d'accès aux enfants et ce, avec d'excellents résultats.

Où je veux en venir, c'est que si tout le monde reconnaît qu'il est urgent d'étudier ces deux problèmes, on se trompe en disant que le problème de l'obstruction à l'application des ordonnances d'accès aux enfants est presque aussi important



*[Text]*

orders not enforced, as is the problem of the enforcement of maintenance orders.

We need to be very cautious in terms of the means we use to enforce parental access orders—and this again brings us around to this so-called “friendly parent” rule. In fact, NAWL suggests that we should be looking at other ways of attending to the enforcement of parental access orders and not rely on this “friendly parent” rule that Mr. Crosbie wishes to see form part of the Divorce Act.

Miss Polikoff will talk to you at length about the research that demonstrates that involuntary joint custody is not in the best interests of children. It is not in their psychological best interests; it is not in their economic best interests. It is not in their best interests.

What is of value is voluntary joint custody, or shared parenting, or however you wish to refer to it.

Mr. Crosbie believes that the “friendly parenting” rule will solve the obstruction of parental access problem to the extent that that is a problem. In reality, if the court has to consider the “friendly parenting” rule, parents will be agreeing to joint custody proposals simply because they want to be seen to be facilitating the frequent and continuing access of the other parent, because to do otherwise may lead to their losing sole custody altogether. In other words, it would not be a voluntary initiative.

We urge you to think carefully about this and review our brief in this respect. We say that this “friendly parent” rule will lead to essentially involuntary joint custody agreements. The research shows that joint custody, at the best of times, requires a great deal of commitment and energy on the part of the parents. In terms of those entering into it with some element of unwillingness, it would require a tremendous support system by way of mediation, counselling, family services, and so forth.

In his statement yesterday Mr. Crosbie made reference to the cost of putting in place the superstructure of mediation and conciliation services—and I believe the figure he used was \$5 million to \$10 million. He went on to say that, notwithstanding the desire for greater access to mediation, the cost was prohibitive. He simply could not see his way clear to making at least one mandatory mediation session a part of the Divorce Act. But by the same token he is talking about this “friendly parent” provision—something that we say will lead to involuntary joint custody agreements that will, in turn, lead to stresses being placed on children and, in the end, further litigation, and the reason is that there simply are not the support services in place that are required to serve the interests of those parents and those children. They are simply not there.

The question of which parent will allow frequent and continuing access to the other brings into greater play the use of custody as a bargaining tool in terms of the whole gamut of other issues that must be resolved by the divorcing spouses.

*[Traduction]*

que celui de l'inapplication des ordonnances alimentaires, compte tenu du nombre d'ordonnances qui ne sont pas appliquées.

Nous devons faire preuve d'une grande prudence dans le choix des moyens que nous utiliserons pour appliquer les ordonnances d'accès aux enfants, ce qui nous ramène au principe du parentage à l'amiable. En fait, l'Association croit que nous devrions chercher d'autres moyens d'assurer l'application des ordonnances d'accès aux enfants et abandonner le principe du parentage à l'amiable que M. Crosbie souhaite intégrer à la Loi sur le divorce.

Mlle Polikoff vous expliquera en détails que des recherches prouvent que la garde partagée forcée ne sert pas toujours au mieux les intérêts des enfants, ni sur le plan psychologique ni sur le plan économique. Elle ne sert vraiment pas au mieux leurs intérêts.

Le régime qui est valable est celui de la garde volontaire par plusieurs personnes ou le coparentage ou n'importe quelle autre expression choisie pour désigner cette réalité.

M. Crosbie estime que le principe «du coparentage à l'amiable» résoudra le problème de l'accès des enfants aux parents, dans la mesure où c'est un problème. En réalité, si le tribunal doit tenir compte de ce principe, les parents accepteront les propositions de garde partagée seulement parce qu'ils veulent paraître faciliter l'accès fréquent et continu des enfants à l'autre conjoint, de peur de perdre leurs droits de garde exclusive. En d'autres termes, leur choix ne serait pas délibéré.

Nous vous demandons instamment de bien examiner ce point de vue et d'étudier notre mémoire dans cette perspective. Selon nous, le principe du «coparentage à l'amiable» entraînera essentiellement la garde partagée involontaire. Les recherches indiquent que la garde partagée exige, dans les meilleures circonstances, beaucoup d'efforts et d'énergie de la part des parents. Elle exigerait de ceux qui y consentiraient un peu à contrecœur, un énorme système de soutien, entre autres, des services de médiation et de consultation et des services familiaux.

Hier, M. Crosbie a fait référence dans sa déclaration au coût de la mise en place d'une superstructure de services de médiation et de consultation, et je crois que le chiffre qu'il a cité se situait entre 5 et 10 millions de dollars. Il a poursuivi en disant que malgré le désir d'accroître l'accès à la médiation, le coût en était prohibitif. Il ne voyait pas comment inscrire ne fut-ce qu'une seule séance de médiation obligatoire dans la Loi sur le divorce. En revanche, il parle de la disposition concernant le coparentage à l'amiable, qui, d'après lui, donnera lieu à la garde partagée involontaire qui, elle créera des tensions pour les enfants et pour finir, entraînera d'autres litiges tout simplement parce que l'on ne dispose pas des services de soutien nécessaires pour servir les intérêts des parents et des enfants. Ces services n'existent pas.

La question de savoir lequel des parents accordera l'accès fréquent et continu à l'autre fait entrer encore davantage en jeu l'utilisation de la garde comme moyen de négociation dans toute la gamme des autres questions qui doivent être résolues par les époux en instance de divorce.



*[Text]*

Miss Polikoff will talk about some of the research and observations in this regard from the U.S. lawyers will use the tools made available by the statute to advance the interests of their client. That is the nature of the law. The threat of a request for joint custody or for sole custody in order to gain advantages elsewhere can be used with great force where the law says that the spouse who appears to be unwilling to grant frequent and continuing access, or not as willing as the other parent, may lose sole custody altogether. That is a terrific lever that is used to bring about the result of the former primary caretaker parent getting custody but also getting lower child maintenance and perhaps no spousal maintenance— something which hardly serves the interests of post-divorced families in Canada.

Mr. Crosbie in his statement yesterday cited as one of his reasons for his stance that there must be increased measures to enforce access, the fact that there is no relationship between the enforcement of maintenance orders and the enforcement of access orders. We say that the means that he is using to assist in the enforcement of access orders will make that connection, in the sense that it draws both issues into play in the inevitable bargaining that takes place in the context of divorce.

Interestingly enough, Mr. Crosbie conceded that involuntary joint custody is not in the best interests of the children. But, as I say, there seems to be a problem in drawing the link between this "friendly parent" provision and the creation of what are essentially involuntary joint custody agreements.

There is another point to be made in respect of the "friendly parent" rule and specifically the consideration of which spouse will allow the most frequent and continuing access to the other. I am afraid that that consideration will act as a silencer in respect of the legitimate concerns of parents as to the validity of the statement that it serves the best interests of a given child to have frequent and continuing contact with the other parent. If, for example, one were to raise the issue of spousal abuse or child abuse in the context of a custody dispute, it would be looked upon as an effort to get the upper hand. If the mere raising of such an issue is taken as proof of a tendency to be obstructive about the frequent and continuing access of the other parent, then one may decide, out of an abundance of caution, to remain silent. One may agree to access that is not in the best interests of the child in order to avoid the risk of losing custody altogether. As I say, it acts as a silencer. It makes parents think twice about raising what may be very legitimate concerns about the welfare of the children vis-a-vis the other parent.

We all wish that this was an ideal world; we all wish that spouse abuse did not happen; we all wish that child abuse did not happen. Our government has acknowledged that family violence requires immediate attention. Yet, almost in the same breath, it almost considers casually this kind of friendly parent provision which may do a disservice to any endeavours to assist women or children in abusive situations.

I will make one final statement about the business of time limited maintenance. The issue of spousal maintenance cannot be separated from the economic welfare of the children, who will remain, for the most part, in the care of women. No mat-

*[Traduction]*

Mlle Polikoff traitera de certains des travaux de recherche et des observations faites aux États-Unis à ce sujet. Les avocats utiliseront les moyens offerts par la loi pour faire valoir les intérêts de leurs clients. C'est la nature de la loi. La menace d'une demande de garde partagée ou de garde unique pour obtenir d'autres avantages peut être utilisée avec beaucoup de poids si la loi stipule que le conjoint qui paraît peu disposé à autoriser l'accès fréquent et continu, ou qui ne l'est pas autant que l'autre, peut perdre complètement son droit de garde unique. C'est un argument fantastique qui est utilisé pour assurer la garde au parent qui s'en est le plus occupé, mais aussi pour faire réduire la pension alimentaire de l'enfant et peut-être celle du conjoint, ce qui sert mal les intérêts des familles divorcées au Canada.

Dans sa déclaration d'hier, M. Crosbie a indiqué qu'il faut accroître les mesures visant à assurer l'accès aux enfants, entre autres parce qu'il n'y a aucun rapport entre l'exécution des ordonnances alimentaires et des ordonnances d'accès. Nous soutenons que les moyens qu'il utilise pour favoriser l'exécution des ordonnances d'accès en créera un en ce sens qu'ils les font intervenir tous les deux dans le marchandage inévitable qui survient en cas de divorce.

Fait assez intéressant, M. Crosbie a concédé que la garde partagée forcée ne sert pas au mieux les intérêts des enfants. Mais, comme je l'ai indiqué, il semble être difficile d'établir un lien entre le principe du «parentage à l'amiable» et les ententes qui sont essentiellement des ententes de garde partagée forcée.

A propos du principe du «parentage à l'amiable», il faut aussi se demander lequel des deux conjoints autorisera l'accès le plus fréquent et le plus continu à l'autre. Je crains que ce facteur n'empêche les parents d'exprimer leurs préoccupations légitimes quant au bien-fondé du principe selon lequel il est mieux pour un enfant d'être en contact fréquent et continu avec l'autre parent. Si, par exemple, l'un des conjoints voulait soulever la question de mauvais traitements à son endroit ou à l'endroit de l'enfant dans le litige au sujet de la garde, on jugerait qu'il cherche à prendre l'avantage. Si le simple fait de soulever une question de ce genre est retenu comme preuve que le parent veut empêcher l'accès fréquent et continu de l'autre parent à son enfant, celui-ci pourrait décider, par excès de prudence, de se taire et accepter des modalités d'accès qui ne soient pas dans l'intérêt de l'enfant pour éviter de perdre totalement son droit de garde. Comme je l'ai dit, elle réduit les parents au silence. Ils y regardent à deux fois avant d'invoquer des préoccupations probablement très légitimes au sujet du bien-être des enfants devant l'autre parent.

Nous voulons vivre dans un monde idéal. Nous voudrions tous qu'il n'y ait ni conjoint ni enfant maltraité. Notre gouvernement a reconnu que la violence dans les familles méritait une attention immédiate. Pourtant, presque tout d'une haleine, il prend à la légère cette disposition concernant le coparentage à l'amiable qui peut nuire à tous les efforts accomplis en vue d'aider les femmes ou les enfants victimes de sévices.

J'ai une dernière remarque à formuler au sujet de la pension alimentaire de durée limitée. La question de la pension alimentaire du conjoint ne peut être séparée de celle du bien-être économique des enfants qui, pour la plupart, seront laissés aux

*[Text]*

ter what kind of custody regime is enacted, women will, for the most part, have the physical care and control of their children. The provisions for immutable time limited maintenance awards that are contained in the present bill have a potential for disaster that is very great. Mr. Crosbie says that we do not need to be concerned about those provisions because we can rely on the courts to reasonably protect women and children. One of the main thoughts behind the utility of time limited maintenance awards is to underline the goal of spousal self-sufficiency. However, just as Mr. Crosbie said, forcing a mandatory mediation session without having the mediation superstructure in place is like putting the cart before the horse. Similarly, I respectfully submit that enshrining spousal self-sufficiency, when the labour market does not offer to women the opportunity it offers to men, is putting the cart before the horse. That problem is compounded when judges are allowed to gaze into their crystal balls in terms of the prospects of a woman who may have been out of the work force for some time caring for children, or an older woman who has no job experience and who will obviously have problems getting back into the labour force. When we encourage judges—as we maintain the present bill does—to make predictions about women's opportunities in the work force and, at the same time, include a statutory provision which says that, if the prediction turned out to be wrong and the woman did not come back to court before the time ran out, after which she must forever hold her peace, there is nothing that can be done unless the bill includes a proviso. It does provide that time limited maintenance awards can be varied if there has been a material change in the circumstances related to the marriage.

This was a very interesting point covered yesterday during Mr. Crosbie's appearance before the standing committee on justice and legal affairs. The example that the government has used in terms of what will be a material change in circumstances related to the marriage is as follows. It envisions some misfortune occurring to the children who are in the care of the recipient of spousal maintenance. The government says that that will constitute a material change in circumstances related to the marriage. Obviously, it will probably be so interpreted.

However, a very grave concern—especially for women with dependent children, and who are giving them primary care—is this: What if the woman manages to obtain some sort of minimal training so that she can keep off welfare, gets a job and then loses it because she is the least senior employee? This is a distinct possibility, because she has been at home during the marriage looking after the children. What if she loses her job because of her vulnerability in the labour market, which is a result of the tasks she assumed, by agreement, during the course of the marriage? What if, a year after her time limited maintenance award expires, she is out of a job that she managed to get?

*[Traduction]*

soins des femmes. Quel que soit le régime de garde adopté, les femmes continueront la plupart du temps de veiller au bien-être physique et à l'éducation de leurs enfants. Les dispositions concernant la pension alimentaire d'une durée limitée fixe prévues dans la loi actuelle peuvent être désastreuses. M. Crosbie prétend que nous n'avons pas besoin de nous en préoccuper parce que nous pouvons compter que les tribunaux protégeront de façon raisonnable les femmes et les enfants. En limitant la durée des pensions, on tient surtout à souligner que le conjoint doit chercher à assurer son indépendance financière. Pourtant, comme l'a indiqué M. Crosbie, rendre les séances de médiation obligatoires sans mettre en place la superstructure nécessaire à cette fin, c'est en quelque sorte mettre la charrue avant les bœufs. De même, je soutiens, en toute déférence, que l'on met aussi la charrue avant les bœufs en faisant figurer l'indépendance financière du conjoint dans la loi quand le marché du travail n'offre pas aux femmes les mêmes possibilités qu'aux hommes. Le problème s'aggrave quand les juges ont le pouvoir de prédire les perspectives d'emploi d'une femme qui a quitté le marché du travail depuis un certain temps pour se consacrer à l'éducation de ses enfants ou d'une femme d'un certain âge qui n'a aucune expérience professionnelle et qui, de toute évidence, aura du mal à se faire une place sur le marché du travail. Quand on encourage les juges, comme nous prétendons que le fait la loi actuelle, à faire des prédictions sur les perspectives d'emploi des femmes et, qu'en même temps, on insère dans la loi une disposition stipulant que si les prédictions se révèlent fausses et que l'intéressée ne se représente pas devant le tribunal avant l'expiration du délai fixé après lequel elle n'a plus un mot à dire, on ne peut plus intervenir à moins que le projet de loi ne prévoi une clause conditionnelle. La loi prévoit que la durée de la pension peut être modifiée si un changement d'ordre matériel survient dans les circonstances où se trouvent les co-époux.

Les propos que M. Crosbie a tenus à ce sujet devant le Comité permanent de la justice et des questions juridiques ont été très intéressants. Pour expliquer ce qu'il entend par changement d'ordre matériel survenant dans les circonstances où se trouvent les ex-époux, le gouvernement a cité l'exemple d'épreuves frappant les enfants qui sont sous la garde du parent bénéficiaire d'une pension alimentaire. Il considère que cette situation représente un changement d'ordre matériel dans ces circonstances. De toute évidence, la situation serait probablement interprétée comme telle.

Toutefois, les femmes, surtout celles qui ont des enfants à charge et qui en ont principalement la garde, s'inquiètent beaucoup de savoir ce qui peut arriver à une femme qui réussit à suivre une formation de base lui permettant de ne plus avoir besoin de l'aide sociale pour vivre, se trouve du travail, puis le perd parce qu'elle est la dernière employée arrivée. C'est une possibilité parce qu'elle est restée à la maison pendant son mariage pour élever ses enfants. Qu'arrive-t-il si elle perd son emploi en raison de sa vulnérabilité sur le marché du travail, qui découle des tâches qu'elle a assumées, par consentement mutuel, durant ses années de mariage? Qu'arrivera-t-il si un an après le délai d'expiration de la pension, elle perd l'emploi qu'elle avait réussi à obtenir?



[Text]

Mr. Crosbie said yesterday—and I will not attempt to quote him accurately, but I believe that I am reflecting the substance of what he said—“Don’t be concerned.” He said that that sort of situation would be interpreted by the courts and that it would be seen as a material change in circumstances related to the marriage. In other words, he is saying that courts will concede that the vulnerability of the spouse in the labour market is a function of the role she performed during marriage. However, we say that the bill, as drafted, does not provide that. It does not say that by implication. It is not possible to construe the wording of the bill in that manner. If Mr. Crosbie is of a view that that is what the bill says, we ask that somebody examine the legislation and be sure that it protects spouses in those situations. Not only will the spouses suffer, but the children in their care will also suffer.

I think that I have probably said too much. I will now turn the floor over to Ms. Polikoff.

**The Chairman:** Thank you, Ms. Lamb. Ms. Polikoff, we are delighted to have you with us and to know that the plane arrived in time, in spite of our somewhat unwelcome weather. Ms. Lamb has given us an excellent description of the Women’s Legal Defense Fund and an introduction to you. We will be quite happy if you will begin your presentation.

**Ms. Nancy D. Polikoff, Staff Attorney, Women’s Legal Defense Fund, Washington, D.C.:** Thank you very much, Madam Chairman, I am happy to be here today to speak about the American experience in the area of joint custody and the wellbeing of children after divorce. Most specifically, I would like to talk about the American research that has been done on children of divorce and on the interpretation of some of our different joint custody laws in the States. They do frequently vary from state to state.

Let me first say that there is no disagreement on the value of voluntary joint custody for those families that enter into it, although, in a little while, I will provide some information about the research that has been done on those children. As a matter of public policy, there is no disagreement that that is a valuable option for children, post-divorce. However, it is the conclusion of all of the research that has been done in the area—and it is scant, and I will tell honourable senators about most of it because that can be done in a very brief period of time—that it is inappropriate to order joint custody over the objection of one or both parents. Essentially, that means that anything that coerces joint custody, that makes it an involuntary arrangement, is inappropriate. That can be done legislatively through a presumption that joint custody is in the best interests of all children; it can be done legislatively through a statement that joint custody is a first preference in terms of custody of children, or it can be done through statutory language which maintains that, in sole custody disputes, custody will be given to the parent who will permit the most frequent and continuing contact with the other parent. What that does, basically, is indicate to the parent who wishes to request sole custody that she or he runs a serious risk of being considered

[Traduction]

Sans vouloir le citer textuellement, mais en rendant bien, je crois, l’essentiel de son message, M. Crosbie a déclaré hier qu’il ne fallait pas s’inquiéter. Il a indiqué que ce genre de situation serait interprété par les tribunaux et qu’il serait considéré comme un changement d’ordre matériel survenant dans la situation où se trouvent les ex-époux. Autrement dit, d’après lui, les tribunaux concéderont que la vulnérabilité de l’ex-épouse sur le marché du travail découle du rôle qu’elle a joué pendant le mariage. Or, selon nous, le projet de loi, dans sa version actuelle, n’apporte pas cette précision. Il ne prévoit rien de ce genre implicitement. Il est impossible d’en interpréter le libellé de cette façon. Si M. Crosbie est d’avis que le projet de loi apporte cette précision, nous demandons de faire examiner le projet de loi pour s’assurer qu’il protège les conjointes se trouvant dans ce genre de situation. Non seulement elles en souffriront, mais les enfants dont elles s’occupent pâtiront aussi.

Je pense en avoir déjà trop dit. Je céderai maintenant la parole à Mlle Polikoff.

**La présidente:** Merci, madame Lamb. Mademoiselle Polikoff, nous sommes heureux de vous accueillir aujourd’hui et de savoir que votre avion est arrivé à l’heure, malgré le temps peu clément. Mme Lamb nous a très bien décrit le *Women’s Legal Defense Fund* et votre rôle. Nous vous cédon la parole.

**Mlle Nancy D. Polikoff, avocat-conseil, Women’s Legal Defense Fund, Washington (D.C.):** Merci beaucoup, madame le président. Je suis très heureuse de venir aujourd’hui vous entretenir de l’expérience américaine dans le domaine de la garde partagée et du bien-être des enfants après le divorce de leurs parents. J’aimerais parler plus particulièrement des recherches qui ont été faites auprès des enfants de parents divorcés et de l’interprétation de certaines des lois en vigueur aux États-Unis au sujet de la garde partagée. Elles varient souvent d’un État à l’autre.

Permettez-moi de commencer par dire que tout le monde s’accorde à reconnaître la valeur de la garde partagée volontaire dans les familles qui la pratiquent, même si un peu plus tard je vous fournirai des renseignements sur les recherches faites auprès des enfants. Pour ce qui est de l’intérêt public, c’est une option valable pour les enfants après le divorce. Telle est la conclusion de tous les travaux de recherche effectués dans ce domaine, et c’est maigre; ce que j’en exposerai aux honorables sénateurs en bien peu de temps, indique qu’il ne convient pas d’ordonner la garde partagée si l’un des deux parents y fait objection. Cela veut dire essentiellement que tout ce qui contraint la garde partagée, qui en fait une entente forcée, est contre-indiqué. On peut, par voie législative, établir une présomption comme quoi la garde conjointe sert au mieux les intérêts de tous les enfants ou déclarer qu’elle est le régime de garde préférable; ou encore, on peut formuler la loi de manière à affirmer qu’en cas de conflit sur la garde exclusive des enfants, la garde sera accordée à celui des parents qui autorisera l’accès le plus fréquent et le plus continu des enfants à l’autre. On signale ainsi au parent qui désire revendiquer la garde exclusive qu’il court le risque grave d’être jugé «hostile». Celui-ci devient donc plus enclin à accepter une entente de



*[Text]*

"unfriendly". Therefore, that parent is more inclined to enter into a joint custody agreement that is not truly voluntary.

I will inform honourable senators of some of the research that has been done. In the United States, there is one primary researcher on the children of joint custody. Her name is Dr. Susan Steinman. She has published numerous articles, and there will be more to come that will be especially important. Her initial research was only on children and families that had voluntarily selected joint custody and were highly motivated to make it work. In assessing how the children did in that situation, even under those circumstances, she concluded that one-third of the children were overburdened by the joint custody arrangement because of factors related to the arrangement, such as their feelings of hyperloyalty, really wondering whether they were spending the exact number of minutes they should with each parent, or neglecting peer relationships because they were so worried about that kind of split.

Over the past couple of years, Dr. Steinman has expanded her research to include families where joint custody was either imposed by judges over the objection of one or both parents or so-called "voluntarily agreed to" but was really effected under coercion, either through mediators or judges who basically said that they should enter into that sort of agreement or else they would be forced to do so, after which they agreed to it.

Dr. Steinman has not yet published the research on those families to show the impact of that experience, especially on the children. What she has published is a finding that one year after joint custody was entered into 10 of the 11 families in her sub-sample had, in her consideration, failed the joint custody agreement. Her families were divided into successful, stressed and failed. She concluded that to the extent that the court influenced the determination of joint custody, it was negatively related to the outcome of the joint custody arrangement. As I said, this is the only research we have on involuntary joint custody. One of her main motivations in doing her research is to determine for what types of families joint custody is suitable. What she is trying to ascertain are both characteristics of parents and characteristics of children that make joint custody an appropriate option. So far she has not published her characteristics of children because the research is still in progress.

However, I would like to read to you briefly the characteristics of parents that she has identified as those positively associated with predicting successful joint custody: Respect and appreciation for the bond between the child and former spouse was maintained despite the anger and disappointment of the failed marriage; the psychological makeup of the successful parents allowed them to step back and maintain some objectivity through the divorcing process, at least around the children; ability to emphasize the point of view of the child and the other parent; ability to shift emotional expectations of the spouse from the role of mate to that of co-parent, ability to establish new role boundaries; generally high self-esteem; flexibility and openness to health.

*[Traduction]*

garde partagée, mais il ne le fait pas vraiment de façon délibérée.

Je vais résumer à l'intention des honorables sénateurs certaines des recherches qui ont été effectuées à ce sujet. Aux États-Unis, une femme s'est particulièrement distinguée par ses travaux sur la garde partagée des enfants. Elle s'appelle Susan Steinman. Elle a publié de nombreux articles et en prépare d'autres qui revêtiront une importance toute particulière. Ses premières recherches ont porté uniquement sur les enfants et les familles qui avaient opté volontairement pour la garde partagée et qui tenaient beaucoup à ce que l'expérience réussisse. En évaluant comment les enfants s'en tiraient en pareille situation, elle a conclu que, même dans ces circonstances, un tiers d'entre eux se trouvaient accablés par ce genre d'arrangement, leurs inquiétudes s'expliquant par différents facteurs, par exemple, par un sentiment d'hyperloyauté; ainsi, certains se demandaient s'ils passaient avec chacun de leurs parents le nombre exact de minutes qu'ils étaient censés leur consacrer; d'autres négligeaient leurs relations avec leurs pairs parce que cette forme de partage les tourmentait.

Ces dernières années, M<sup>me</sup> Steinman a élargi le champ de ses recherches pour y inclure les familles qui se sont vues imposer la garde partagée par les tribunaux, en dépit de l'objection de l'un des parents ou des deux, ainsi que les familles qui ont «volontairement accepté» cet arrangement, mais qui en réalité ont été forcées de le faire, sous la pression des médiateurs ou des juges qui leur ont recommandé d'accepter cette sorte d'entente, faute de quoi elle leur serait imposée.

M<sup>me</sup> Steinman n'a pas encore publié ses recherches sur ces familles qui montrent les répercussions de ce type d'expérience, notamment sur les enfants. Elle a toutefois constaté qu'après un an de garde partagée, 10 des 11 familles de son sous-échantillon avaient selon elle échoué dans leur accord de garde partagée. Ces familles étaient classées en trois catégories: réussite, perturbation et échec. L'auteur a conclu que lorsque le tribunal influençait le choix de la garde partagée, on constatait une incidence négative sur l'issue de l'expérience. Comme je l'ai déjà dit, c'est la seule recherche que nous ayons sur la garde partagée imposée. L'une des principales motivations de l'auteur dans ses recherches est de déterminer à quel type de famille convient la garde partagée. Elle cherche à déterminer quel type de parents et d'enfants sont des candidats tout indiqués à ce choix. Jusqu'à maintenant, elle n'a pas encore publié les traits de caractère des enfants parce que sa recherche est toujours en cours.

J'aimerais toutefois vous expliquer brièvement les types de parents qui, d'après l'auteur, sont prédisposés à réussir une garde partagée: ce sont ceux qui respectent les liens qui unissent l'enfant à leur ex-conjoint et cherchent à les sauvegarder malgré la colère et la déception éprouvées à la suite de leur échec matrimonial; ceux dont le tempérament leur permet de prendre un certain recul et de rester objectifs au moment du divorce, du moins en ce qui concerne les enfants; ceux qui comprennent le point de vue de l'enfant et de l'autre parent, qui peuvent transférer psychologiquement leurs attentes en tant qu'époux de leur rôle de partenaire à celui de coparent et sont capables de délimiter leur nouveau rôle; en outre, ils ont généri-

[Text]

Dr. Steinman has also listed characteristics that are pretty good predictors of failed joint custody arrangements. They are: intense continuing hostility and conflict that cannot be diverted from the child; overwhelming anger and a continuing need to punish the spouse; history of physical abuse; history of substance abuse; fixed belief that the other is a bad parent, and an inability to separate their own feelings and needs from those of the child.

Just from listing those characteristics it should be apparent that joint custody cannot possibly work in all families, because you cannot find in all families the positive characteristics that she asserts are predictors of successful joint custody. Therefore, there is no basis for presuming that joint custody is in the best interests of all children.

One other researcher in the United States, Dr. Deborah Luepnitz, has written a book as the result of her research on joint custody families. Recently her book was used in the legislature of the State of New York by proponents of presumptive joint custody legislation in support of that presumption. As a result of that she wrote a letter to the Speaker of the Assembly of the New York State Legislature and said that her research was being misused, that it had no application whatsoever in the context of involuntary joint custody arrangements and that, furthermore, she believed on the basis of her research it was inappropriate to order joint custody over the objection of one or both parents. As a result of the kind of misuse of research that has been done, researchers are now beginning to qualify their results. There are some new papers out of the Middlesex County Probate Court, which is outside the Boston, Massachusetts area, on joint custody of children. The researchers included a specific disclaimer that says that the research under no circumstances should be interpreted to support imposing joint custody on parents who do not both agree to it; that it is not an appropriate use of the research results. In those instances it was not only voluntary joint custody but parents of high education with two or fewer children. They limited the value of their research to their specific sample.

Other researchers studying children of divorce, not specifically on the research of joint custody, but psychological research on the effects of divorce on children, have also had their work misused because of what is understood by most people—and is really commonsense—that in general it is better for a child to have continuing contact with both parents after divorce. Certainly, nobody disagrees with that general principle. But there are people whose psychological conclusions to that effect have been cited in support of presumptions of joint custody or any sort of involuntary joint custody. I am including in this category Dr. Judith Wallerstein from California and Dr. Mavis Hetherington from the University of Virginia. Both of them have explicitly stated that not only does their research not support that conclusion but they are opposed to imposing joint custody on people who do not agree to it. What we are going to see in the United States more and more as bills con-

[Traduction]

ralement de l'amour propre, font preuve de souplesse et se préoccupent de leur santé.

M<sup>me</sup> Steinman a également dressé une liste des caractéristiques qui laissent généralement présager un échec de la garde partagée: climat d'hostilité marquée et persistante et conflit que l'on ne peut détourner de l'enfant; extrême ressentiment et besoin incessant de punir le conjoint; antécédents de violence physique et d'abus de drogues ou d'alcool; ferme conviction que l'autre est un mauvais parent et incapacité de distinguer ses propres sentiments et besoins de ceux de l'enfant.

Seulement à la lumière de ces caractéristiques, il apparaît clairement que la garde partagée ne peut fonctionner dans toutes les familles parce qu'elles ne présentent pas toutes les traits de caractère positifs qui, d'après l'auteur, laissent prévoir le succès. Par conséquent, rien ne permet de supposer que la garde partagée est dans l'intérêt de tous les enfants.

Une autre américaine, M<sup>me</sup> Deborah Luepnitz, a rédigé un ouvrage à la suite de ses recherches sur les familles qui pratiquent la garde partagée. Les tenants d'un projet de loi sur la garde partagée par présomption ont récemment cité son ouvrage à l'appui de leurs revendications à l'assemblée législative de l'État de New York. L'auteur a par la suite envoyé au président de cette assemblée dans laquelle elle déclarait que ses travaux avaient été mal utilisés, qu'ils ne s'appliquaient nullement aux accords de garde partagée involontaire et qu'en outre, d'après ses recherches, elle estimait inopportun d'ordonner la garde partagée si l'un des parents faisait objection. Comme certaines recherches ont été utilisées mal à propos, leurs auteurs commencent maintenant à nuancer leurs résultats. Le tribunal des successions du comté de Middlesex, qui est situé à l'extérieur de Boston dans l'État du Massachusetts, a publié de nouveaux articles sur la garde partagée des enfants. Les auteurs ont inclus une mise en garde explicite disant que les recherches ne doivent en aucun cas s'interpréter de façon à appuyer la garde partagée imposée à des parents qui ne sont pas tous les deux consentants, que ce n'était pas une bonne utilisation des conclusions de leurs recherches. Ils précisent que les exemples étudiés étaient non seulement des cas de garde partagée volontaire, mais qu'ils visaient aussi des parents hautement scolarisés avec deux enfants ou moins. Les auteurs ont donc limité la valeur de leurs recherches à cet échantillon particulier.

D'autres chercheurs qui étudient la situation des enfants dans le divorce et dont les recherches ne traitent pas spécifiquement des cas de garde partagée, mais plutôt des répercussions psychologiques du divorce sur les enfants, ont eux aussi vu leurs travaux employés de façon abusive parce qu'on avait en général—ce qui est d'ailleurs plein de bon sens—il vaut mieux que l'enfant continue d'avoir des contacts avec ses deux parents après le divorce. Évidemment, personne ne rejette ce grand principe. Toutefois, les conclusions de certains auteurs de recherches à caractère psychologique ont été citées à l'appui des présomptions de garde partagée ou de garde partagée involontaire de toutes sortes. J'inclus dans cette catégorie M<sup>me</sup> Judith Wallerstein de la Californie et M<sup>me</sup> Mavis Hetherington de l'Université de Virginie. Elles ont toutes deux indiqué explicitement que non seulement leurs recherches n'étaient pas cette conclusion mais qu'elles s'opposent à l'imposition de la



## [Text]

tinue to be introduced in state legislatures, or as there continues to be conflict over this issue, is that these researchers, who do not, by the way, think of themselves as public policy people—they are clinical researchers who have been drawn into the middle of a dispute over important matters of public policy—are being forced to say “this is what my research means as a matter of public policy and this is what it does not mean.” Not one of them has said their research supports imposing joint custody on parents who do not agree with it. Dr. Steinman has specifically said that when you have disputing parents there is a significant risk that children put in a joint custody situation will remain caught in the cross-fire of their parents’ battles, exposed to continuing hostility as well as being held in the state of limbo when decisions about their wellbeing cannot be resolved between the parents. She goes on to say what ought to be the obvious, but sometimes it takes a researcher to say it, that we cannot expect a court order of joint custody to create co-operative parenting.

That is pretty much a summary of the American research. There is simply no research to the contrary. There is very little research and it is all pretty much along these lines. It talks about the parental characteristics that make it work. There is no support for the idea you can make it work if the two parties do not agree to it and some support that even when the parties agree to joint custody it can be difficult for children. Certainly, nobody is suggesting on the basis of the research that joint custody should be outlawed when the parties agree to it, but it suggests that custody arrangements of this kind ought to be cautiously entered into.

In those states that do permit judges to award joint custody over the objection of one parent or which give a presumption or a preference, the American experience is that judges misuse that authority. A proper use of that authority, if you were at all to permit joint custody absent parental agreement, presumably, would be to look at the specific factors that psychological research has shown are necessary to make joint custody work and to only award joint custody when it is concluded that those factors were present. Unfortunately, that is not what our courts are doing. A law professor at the University of Michigan, David Chambers, who is exceptionally well known in the United States for his work in the area of child support problems has recently turned his attention to child custody issues. He has concluded that it is inappropriate to give judges the authority to award joint custody over the opposition of one or both parents. One of the things he said, and I think it is an astute comment about our judges, is that there is something insidiously attractive to judges about imposed joint custody because judges find custody disputes between parents painful—which clearly they do—that imposed joint custody may be too tempting a solution, a way of avoiding the appearance of labelling either parent inadequate, and judges will blind themselves to signs that parents are unlikely to co-operate. Unfortunately, this is happening. I will give you one example of a case that is now pending in our appellate court in Mary-

## [Traduction]

garde partagée contre le gré des intéressés. Au fur et à mesure que des projets de loi seront présentés devant les assemblées législatives des États, et tant que cette question restera litigieuse, les auteurs de recherches des États-Unis, qui soit dit en passant ne se considèrent pas comme chargé de veiller à l'intérêt public, mais sont plutôt des chercheurs cliniques qui se sont trouvés au centre d'une controverse touchant des questions d'intérêt public importantes, seront forcés de dire: «Voilà ce que mes travaux signifient et voilà ce qu'ils ne signifient pas.» Aucun n'a dit que ses recherches préconisent l'imposition de la garde partagée contre le gré des parents. M<sup>me</sup> Steinman a d'ailleurs précisé que lorsque des parents ne s'entendent pas, il y a fort à parier que les enfants placés dans une situation de garde partagée resteront pris entre deux feux, vivront dans un climat d'hostilité permanent et seront les laissés-pour-compte lorsque leurs parents ne pourront résoudre la question au sujet de leur bien-être. L'auteur poursuit en rappelant ce qui semble une vérité de La Palice, mais que les chercheurs doivent toutefois répéter à l'occasion: on ne peut s'attendre à ce qu'une ordonnance de garde partagée rendue par un tribunal crée un climat parental coopératif.

Voilà donc à quoi se résument les recherches américaines. Il n'y en a absolument aucune qui soutient le contraire. Très peu de recherches ont été réalisées et elles vont toutes à peu près dans le même sens. Il y est question des traits de caractère des parents qui sont un gage de succès. Aucune étude n'appuie l'idée selon laquelle la garde partagée peut réussir contre le gré des deux parties et certaines admettent que même lorsque les partis y consentent, l'expérience peut être éprouvante pour les enfants. Évidemment, à la lumière de ces recherches, personne ne suggère qu'il faille proscrire la garde partagée lorsque les partis y consentent; néanmoins, il faut faire preuve de prudence quand ces ententes de ce genre sont conclues.

Dans les États américains qui permettent aux juges d'autoriser la garde partagée même si l'un des parents s'y oppose ou qui accordent une présomption ou une préférence, l'expérience révèle que les juges emploient mal ce pouvoir. Si vous deviez vous prononcer sur une garde partagée en l'absence d'un accord entre les parents, une façon de bien utiliser ce pouvoir serait d'examiner les facteurs particuliers qui, d'après les recherches psychologiques, sont indispensables à la réussite d'une garde partagée et de n'adopter cette solution que si ces facteurs sont réunis. Malheureusement, les tribunaux n'agissent pas ainsi. David Chambers, professeur de droit à l'Université du Michigan, est très connu aux États-Unis pour ses travaux sur les problèmes de pension alimentaire concernant les enfants. Il s'est récemment intéressé aux questions touchant la garde des enfants. Il est arrivé à la conclusion qu'il ne convient pas de conférer aux juges le pouvoir d'autoriser une garde partagée contre le gré de l'un des parents ou des deux. Il dit entre autres, et je pense que c'est une remarque judicieuse, que l'imposition de la garde partagée est malheureusement séduisante pour les juges parce que ceux-ci trouvent pénibles les litiges entre parents au sujet de la garde des enfants—ce qui est vrai—que c'est peut-être une solution trop séduisante, un moyen de ne pas avoir l'air de taxer l'un ou l'autre parent d'inaptitude. Ainsi, les juges vont fermer les yeux sur des signes qui montrent que les parents ne sont pas disposés à



*[Text]*

land. It involves mother with two children, a two year old and a four year old. She had been home with them during the marriage but had worked part-time in the afternoons as a school teacher. She worked from 12.30 to 4 p.m. It was a very bitter separation. During the period between the separation and the final custody hearing, the parents had agreed they would have a kind of split timesharing arrangement where she had the children in the morning, they were with a babysitter in the afternoon and he had the children in the evening and overnight. It was an agreement reached for a number of reasons, none of which had to do with the best interests of the children. When the permanent custody hearing arose, each parent requested sole custody. Neither parent requested joint custody. There was uncontroverted evidence that the parents could not speak to each other about the children, and the only way they communicated was writing notes to each other. There was also evidence—again, uncontroverted—that the father was verbally abusive to the mother in the presence of the children, and called her names and had the children witness other things like that. In spite of those facts, the judge awarded joint custody and ordered that the custodial arrangements remain the same as they had been during the previous short period of time. The mother was to spend every day with the child from 7.30 a.m. until 12.30 in the afternoon. The child was then placed in the care of a babysitter, and the father had the child during the evenings and overnight.

That is on appeal; that case has already been upheld at one level of appeal, but is now being appealed to the Supreme Court of the State of Maryland. That is an example of what a judge will do, given the authority, or if he believes he has the authority—that is the question on appeal in that state—to order joint custody.

I discussed that particular factual situation with Dr. Steinman when I talked to her about the status of her research, and she was, as I think most people would be, appalled that a judge would do such a thing, yet judges do find these cases difficult and do not fully understand what the implications are for the children. They do not understand that joint custody has to be an affirmative decision; it is not a compromise. It is an affirmative decision and means that there are certain characteristics in that family to make it work. It is not a compromise because each parent is equal. That is no way to deal with the children who become innocent pawns in a continuing battle between the parents.

I think everybody agrees that continued litigation over custody is bad for children. First of all, it is very expensive for the parties, but it is also bad for children because they are placed in the middle of the continuing battle. What joint custody does, because it gives nobody the legal authority to make a decision, is encourage the parties to go back to court to ask judges to make a decision.

A couple of days ago a lawyer in New Jersey told me about a case in their courts, a joint custody situation. The mother had said to the child, a boy, that if he did not maintain a B

*[Traduction]*

coopérer. Malheureusement, ce genre de situation se produit. Je peux vous en donner un exemple; il s'agit d'une affaire qui est actuellement devant la cour d'appel du Maryland. Elle concerne une mère qui a deux enfants de 2 et 4 ans. Elle restait avec eux à la maison durant son mariage mais travaillait à temps partiel l'après-midi comme enseignante. Elle travaillait de 12 h 30 à 14 heures. La séparation a été très pénible. Dans l'intervalle entre la séparation et l'audience finale au sujet de la garde des enfants, les parents ont convenu d'un accord de temps partagé aux termes duquel la mère gardait les enfants dans la matinée, une gardienne s'en occupait l'après-midi et le père les gardait dans la soirée et la nuit. Les parents avaient accepté cet arrangement pour un certain nombre de raisons qui n'avaient rien à voir avec l'intérêt des enfants. Lors de l'audience sur la garde permanente des enfants, chaque parent a réclamé la garde exclusive. Ni l'un ni l'autre n'a demandé la garde partagée. Des preuves irréfutables ont été présentées démontrant que les parents ne pouvaient se parler des enfants et que leur seul moyen de communiquer était de s'écrire des notes. Il a également été prouvé de façon irréfutable, que le père injurait la mère en présence des enfants, qu'il la traitait grossièrement et que les enfants étaient témoins d'autres scènes du genre. Malgré cela, le juge a ordonné la garde partagée et le maintien de l'arrangement qui existait entre les parents durant cette brève période; la mère restait avec ses enfants de 7 h 30 à 12 h 30. Ceux-ci étaient ensuite confiés à une gardienne et le père en prenait la charge durant la soirée et pour la nuit.

Un appel a été interjeté; le jugement a déjà été maintenu par un niveau d'appel, mais il est maintenant porté devant la Cour suprême de l'État du Maryland. Voilà un exemple de ce qu'un juge peut faire s'il est investi du pouvoir, ou croit l'être—et c'est là la question qui fait l'objet d'un appel dans l'État du Maryland—d'ordonner la garde partagée.

J'ai discuté de cette situation particulière avec Mme Steinman lorsque je lui ai parlé de ses recherches et elle était horrifiée, comme n'importe qui pourrait l'être, je crois, qu'un juge agisse de la sorte; quoi qu'il en soit, les juges trouvent ces affaires difficiles et ne saisissent pas entièrement les répercussions qu'elles ont sur les enfants. Ils ne comprennent pas que la garde partagée doit être une décision positive et non un compromis. C'est une décision positive, laisse supposer que la famille possède certaines caractéristiques pour que tout fonctionne bien. Il ne s'agit pas d'un compromis car chaque parent est égal. Il faut éviter à tout prix que les enfants fassent les frais d'une telle décision et qu'ils deviennent les victimes innocentes d'un combat perpétuel entre les parents.

Je pense que tout le monde reconnaît que les procès interminables au sujet de la garde des enfants sont préjudiciables à ces derniers. Tout d'abord, il sont très coûteux pour les deux parties, mais ils sont aussi préjudiciables pour les enfants qui sont placés au cœur d'une bataille incessante. Comme personne n'a légalement le pouvoir de prendre une décision, la garde partagée a pour effet d'encourager les parties à revenir devant les tribunaux pour demander aux juges de rendre un jugement.

Un avocat du New Jersey me racontait une affaire qui a été portée devant les tribunaux de cet État il y a quelques années, au sujet d'une situation de garde partagée. La mère avait dit à

*[Text]*

average in school he could not ride his bicycle for a month. The father said that since a C plus was better than average, and as long as he maintained a C plus average, he could ride his bicycle. Needless to say, the child had a B minus average and those parents went to court to ask the judge to decide whether the child could ride his bicycle. It is easy to laugh at the ludicrousness of that, but that is what joint custody means. Joint custody gives neither party the power to make decisions over a child's life, and when neither party has that power, in our legal system, a judge resolves the situation.

We have had an incident where a trial judge was ordered by an appellate court to decide where a child should go to school because the parents, who had joint custody, could not decide themselves where the child was going to go to school. They went to the trial judge, and an argument was made that that was a good reason to terminate the joint custody. When that went to the appellate court, the appellate court decided to leave the joint custody arrangements and let the judge make the decision.

I do not think that is a trend that should be encouraged. That case only comes from one court, but even in the United States, joint custody is new enough that we are just beginning to see these cases in our appellate courts, and that is what they are saying it is a role for the judges.

To the extent that, even when parents voluntarily agree on joint custody, they may have these kinds of disputes, clearly, if that is imposed upon them, they will have more disputes and will be running back to the court for resolutions of matters that should be handled by the parent who has the authority.

Coming back to the notion of a rule of law that says that in custody disputes, if the court is to award sole custody, it should award sole custody to the parent who will permit most frequent and continuing contact with the other parent. We do have this type of statute in a minority of our states. The impact is that it has made it very difficult for a parent to resist joint custody. It is as though it sets it up so that requesting sole custody makes you the bad guy, and requesting joint custody makes you the good guy without any examination of the merits of the individual cases and before anybody has looked at the facts, because, if you ask for sole custody, it looks like what you really want to do is deny frequent and continuing contact. It is not true according to any of the research that has been done in the United States, that custodial mothers want to deny access to custodial fathers. In fact, the research shows just the opposite—that more mothers are likely to want the fathers to visit more frequently than they do. There has been a variety of studies on this point, none of which comes up with very high figures of numbers of fathers who complain about visitation problems. In fact, the figures are higher for mothers complaining about the time fathers spend with their children.

*[Traduction]*

son fils que s'il ne maintenait pas une moyenne de B à l'école, il ne pourrait faire de la bicyclette pendant un mois. Le père trouvait pour sa part que dans la mesure où une cote C+ était supérieure à la moyenne, si son fils s'y maintenait, il pourrait se servir de sa bicyclette. Est-il besoin de dire que l'enfant a eu une cote B- et que ses parents se sont présentés devant le tribunal pour demander au juge de décider si l'enfant pouvait ou non se servir de sa bicyclette. Il est facile de rire du ridicule de l'affaire, mais voilà à quoi que se résume la garde partagée. Elle ne confère à aucune des parties le pouvoir de prendre des décisions touchant la vie de l'enfant; or, dans notre système judiciaire, lorsqu'aucune des parties n'est habilitée à prendre les décisions qui s'imposent, elles s'en remettent à un juge pour qu'il résolve l'impasse.

Il y a eu un cas où une cour d'appel a sommé un juge de première instance de décider à quelle école irait un enfant parce que ses parents, qui l'avaient en garde partagée, n'arrivaient pas à décider eux-mêmes quel établissement scolaire il devait fréquenter. Ils se sont donc présentés devant un juge de première instance, et leur argument a été que c'était une excellente raison de mettre un terme à la garde partagée. Lorsque l'affaire a été portée en appel, la cour a décidé de maintenir l'arrangement de la garde partagée et de laisser au juge le soin de prendre la décision.

Je ne pense pas que ce soit une tendance qu'il faille encourager. Il s'agit là de la décision d'un tribunal seulement, mais même aux États-Unis, la garde partagée est une mesure suffisamment nouvelle pour que nous commençons tout juste à voir ces affaires devant nos cours d'appel, et voilà que celles-ci disent: la décision appartient aux juges.

Ce genre de conflit peut survenir même lorsque les parents acceptent volontairement la garde partagée. Il est évident que si cette solution leur est imposée, ils auront davantage de conflits et ils s'adresseront à nouveau aux tribunaux pour résoudre des questions qui devraient être réglées par le parent qui a obtenu la garde.

J'aimerais revenir au principe d'une règle de droit portant qu'en cas de litige, le tribunal qui doit accorder la garde unique devrait l'accorder au parent qui laissera l'autre voir l'enfant le plus souvent. Ce genre de loi existe dans quelques-uns de nos États. Il est ainsi devenu très difficile pour un parent de refuser la garde partagée. Il s'ensuit qu'il est très mal vu de demander la garde unique et très bien vu de demander la garde partagée, sans tenir compte des avantages et inconvénients propres à chaque cas. Avant même l'examen des faits, vous avez l'air de vouloir refuser les contacts fréquents et constants lorsque vous demandez la garde unique, ce qui n'est pas votre intention. Selon des travaux de recherche effectués aux États-Unis sur les mères ayant obtenu la garde de leurs enfants, un très grand nombre d'entre elles aimeraient que le père rende visite aux enfants plus souvent qu'ils ne le font. De nombreuses études ont été menées à ce sujet, et aucune ne donne de chiffres très élevés concernant le nombre de pères qui se plaignent de problèmes de visite. En fait, les mères se plaignent davantage du temps que les pères passent avec leurs enfants.



## [Text]

I should like to speak briefly about the economics of joint custody because it is an important matter, certainly important to the children and to women, who usually remain physically responsible for the children. We finally have one good study in the United States on the impact of joint custody on collection of child support. When I say "good", I mean that it was done with controls for other factors. It tells you little to say that 70 per cent of child support orders are honoured by fathers when there is joint custody, or 75 or 80 per cent, if you do not control for other factors, because those who voluntarily select joint custody are a self-select group—and that is all we have data on in the United States, because involuntary joint custody is much newer; so we do not even have subsamples of that in the research. The study that has been done out of Denver, Colorado, showed that with controls for other factors, such as amount of time actually spent with the child, the fathers employment status, the question of whether the father had remarried or not, joint physical custody of the child was absolutely no predictor at all of whether the child support orders were being complied with. Although some people found those surprising findings—and I think the researchers might have also—they were, nonetheless, clear findings of the research.

As I said, any time you see figures on child support collection when there is joint custody, bear in mind that, unless there are these controls, you are looking at a self-select group of individuals.

That same research also supported a reason to fear that joint custody would lead to inappropriately lower child support awards. Nobody disputes the fact that, if a child is living in two homes an equal amount of the time and the parents have equal financial means, there will be a substantial impact on the child support award, but those are very rare cases, and what this particular study from Colorado showed is that when the amount of time the so-called joint custodial father spent with the children was approximately the same as what amounts to normal, liberal visitation rights orders in American courts, he was, nonetheless, paying just over half the amount of his income in child support as somebody who had a sole custody visitation rights order. That is an extraordinarily alarming situation, a situation in which the mere denomination of the custody order as joint produces a sense that somehow there should be less child support, even when the physical care of the child is no different.

I have a few things to say about the bargaining process which Ms. Lamb commented on. A recently-published book entitled: *The Divorce Revolution: the Unexpected Social and Economic Consequences for Women and Children in America*, just published this week by Dr. Lenore Weitzman, a sociologist at Stanford University in California who has studied these matters over ten years, is really the most definitive study of the economic impact of divorce on women and children. She found that one-third of the fathers in her study used custody as a tool to bargain for lower financial settlements—not really wanting custody, but wanting to use that to get a more advantageous financial settlement.

## [Traduction]

J'aimerais parler brièvement de l'aspect économique de la garde partagée, parce qu'il s'agit d'un élément important, certainement pour les enfants et les femmes, qui conservent habituellement la responsabilité physique des enfants. Nous avons enfin aux États-Unis une bonne étude concernant les incidences de la garde partagée sur le respect des ordonnances de soutien. Je dis qu'elle est bonne parce que d'autres facteurs ont été contrôlés. Ça ne sert pas à grand-chose de savoir que 70 p. 100 des ordonnances de soutien sont respectées par les pères dans les cas de garde partagée, ou 75 ou 80 p. 100, si vous ne tenez pas compte des autres facteurs, parce que ceux qui choisissent volontairement la garde partagée le font justement par choix, et ce sont les seules données que nous avons aux États-Unis. La garde partagée involontaire étant beaucoup plus récente, nous n'avons même pas d'échantillon à cet égard. Selon l'étude qui a été effectuée à Denver (Colorado), en tenant compte des autres facteurs qui entrent en jeu, comme la quantité de temps réellement passé avec l'enfant, la profession du père, le fait que le père soit remarié ou non, la garde physique partagée de l'enfant ne permet aucunement de présumer du respect des ordonnances de soutien. Certains ont trouvé ces résultats surprenants, et je crois que les chercheurs ont peut-être été surpris aussi, mais les résultats étaient clairs.

Comme je l'ai déjà dit, lorsque vous verrez des chiffres sur le respect des ordonnances de soutien dans les cas de garde partagée, il ne faudra pas oublier qu'en l'absence de ces facteurs, il s'agit d'un groupe de gens qui ont choisi cette solution.

Les mêmes travaux de recherche ont également appuyé la crainte que la garde partagée donne lieu à des ordonnances de soutien prévoyant des montants insuffisants. Personne ne remet en question le fait que le montant accordé pour le soutien de l'enfant sera substantiellement moins important si l'enfant passe le même temps dans deux foyers et si les parents ont les mêmes moyens financiers, mais ces cas sont très rares. Les auteurs de cette étude effectuée au Colorado ont démontré que lorsque le temps qu'un père en situation de garde partagée passait avec ses enfants à peu près le même temps que s'il avait des droits de visite normaux et libéraux accordés par les tribunaux américains, il ne payait qu'un peu plus de la moitié de ce qu'il aurait payé s'il avait bénéficié de droits de visite aux termes d'une ordonnance de garde unique. La situation est extrêmement alarmante, étant donné que le simple fait qu'il s'agit d'une ordonnance de garde partagée donne à croire que le soutien à l'enfant devrait être moindre, même si ses besoins matériels sont les mêmes.

J'aurais quelques observations à faire au sujet du processus de négociation dont a parlé M<sup>me</sup> Lamb. L'ouvrage intitulé: *The Divorce Revolution: the Unexpected Social and Economic Consequences for Women and Children in America*, publié cette semaine par M<sup>me</sup> Lenore Weitzman, sociologue à l'Université Stanford en Californie, qui étudie la question pendant 10 ans, constitue en réalité l'étude la plus importante des incidences économiques du divorce sur les femmes et les enfants. Elle a constaté que le tiers des pères visés par son étude utilisaient la garde comme outil pour négocier une plus faible contribution financière; ils ne voulaient pas réellement la garde, mais ils voulaient s'en servir pour obtenir des arrangements financiers plus avantageux.



[Text]

By and large, they are successful, because what her research showed, and what my experience in private practice has shown, and what the practice of those with whom I am familiar shows, is that the mothers will say over and over again that the children are most important to them, and they talk about their children in that fashion. The fathers talk about the negotiating process as a business deal. When they first talk, they talk about the money. I am not saying that they do not love their children—nobody is saying that—but in terms of how they negotiate, they are very aware of the ability to use custody as a lever, and they do use it.

What that means is that in those situations women and children are agreeing to inappropriately low child support awards.

In addition to that, the impact of any kind of preference for joint custody is to make that bargaining process even harder from the point of view of the woman. The woman has even more of an uphill battle to fight. Those women whose spouses had little involvement in the lives of their children may be willing to stand out the bluff and stand up for their financial rights. However, where there is a preference for joint custody, the woman is much less likely to do that. This, too, is a matter that has been commented upon by Professor Chambers.

The political forces behind this kind of joint custody legislation in the United States are made up, by and large, of fathers who feel that they do not have adequate contact with their children after divorce. They see joint custody as a solution to that problem.

The most telling response to that in our experience is the fact that the overwhelming number of joint custody awards in the United States—and I am talking about 98 per cent of them—are for joint ~~legal~~ custody, not joint physical custody. Only 2 per cent of the children living under joint custody awards are living in two homes. Joint legal custody simply means the legal right to make decisions jointly. It has nothing to do with the time that a father spends with his child. It relates only to legal rights.

To suggest that joint custody is an answer to the amount of time a father spends with his child is not valid. Even in those states that have a presumption for joint custody, only 2 per cent of the joint custody awards represent joint physical custody. There is nothing in our law to compel a father to spend more time with his children. The amount of time spent by a father with his children is discretionary.

I think there is a desire to have non-custodial parents spend more time with their children. I do not think anyone disagrees with that. Visitation rights orders can take care of that and do frequently. Joint custody does not solve that particular problem.

**The Chairman:** Thank you, Ms. Polikoff. As I mentioned earlier, the committee has two matters before it today. I was looking at completing this part of the program by about 1.40 p.m., giving us about half an hour for questions.

In the light of the time constraints, I would ask members of the committee to confine themselves to questions and avoid commentary.

Senator Cools will be the lead-off questioner.

[Traduction]

Ils réussissent dans la grande majorité des cas, parce que les résultats de ces recherches démontrent—et mon expérience de la pratique privée et l'expérience de mes collègues le confirment—que les mères répètent constamment que ce sont les enfants qui comptent avant tout. C'est leur leitmotiv. Les pères traitent le processus de négociation comme une affaire commerciale. Lorsqu'ils prennent la parole, ils parlent d'abord d'argent. Je ne dis pas qu'ils n'aiment pas leurs enfants, personne ne le prétend, mais en ce qui concerne le processus de négociation, ils sont très conscients de la possibilité d'utiliser la garde comme moyen de pression, et ils s'en servent.

Dans de telles situations, les femmes et les enfants acceptent des montants insuffisants au titre de soutien.

En outre, toute préférence à l'égard de la garde partagée rend le processus de négociation encore plus difficile pour la femme. La bataille est beaucoup plus difficile pour la femme. Les femmes dont le conjoint ne jouait qu'un rôle restreint dans la vie de leurs enfants sont susceptibles de dénoncer leur bluff et de défendre leurs droits financiers. Cependant, lorsqu'il y a une préférence pour la garde partagée, il est moins probable que la femme le fasse. Le professeur Chambers a également formulé des observations à ce sujet.

Les pressions politiques en faveur de ce genre de loi sur la garde partagée aux États-Unis sont en grande partie exercées par les pères qui estiment qu'ils n'ont pas suffisamment de contacts avec leurs enfants après le divorce. Ils considèrent la garde partagée comme une solution à ce problème.

Ce qui est le plus révélateur à notre avis, c'est qu'un nombre écrasant de décisions de garde partagée rendues aux États-Unis, et je parle de 98 p. 100 des décisions, concernent la garde légale partagée, et non la garde physique partagée. Seulement 2 p. 100 des enfants visés par les décisions de garde partagée habitent deux foyers. La garde légale partagée signifie seulement le droit juridique de prendre des décisions conjointement. Cela n'a rien à voir avec le temps qu'un père passe avec son enfant. Il s'agit uniquement des droits juridiques.

Il est faux de croire que la garde partagée influera sur la quantité de temps qu'un père passe avec son enfant. Même dans les États où il y a présomption de garde partagée, seulement 2 p. 100 des décisions à cet égard portent sur la garde physique partagée. Aucune disposition n'oblige un père à passer davantage de temps avec ses enfants. La quantité de temps qu'un père passe avec ses enfants est laissée à sa discrétion.

Nous voulons que les parents qui n'ont pas la garde de leurs enfants passent davantage de temps avec eux. À mon avis, personne ne peut s'opposer à cet objectif. Les ordonnances de droits de visite peuvent résoudre ce problème, et c'est souvent le cas. La garde partagée ne règle pas ce problème particulier.

**La présidente:** Merci madame Polikoff. Comme je l'ai mentionné plus tôt, le comité a deux questions à étudier aujourd'hui. Je prévoyais terminer cette partie du programme vers 13 h 40, ce qui nous donnerait environ une demi-heure pour les questions.

Étant donné que nous n'avons pas beaucoup de temps, je demanderais aux membres du comité de se limiter à poser des questions et d'éviter les observations.

Le sénateur Cools posera la première question.

[Text]

**Senator Cools:** I have listened to both of you, and I have to say that I find quite shocking most of what you have had to say. As someone who has fought for the independence of women, I find what you have said shocking, indeed.

Based on your presentation, I can see only two solutions: either that a woman does not marry at all or, if she marries, that she stay married.

If we talk on the one hand about the economic impoverishment which results from divorce, we have to talk, on the other, of the economic enrichment that can occur with marriage. The only way for a woman to avoid the economic consequences of separation and divorce is to avoid the dissolution of the marriage. By remaining married, a woman can keep her accustomed standard of living and her children, and everything else.

Based on what you have said, women have to stay married. Even if they are unhappily married, their only solution is to remain married.

That is what I hear you saying.

**Ms. Lamb:** It is common sense that the amount of money that was available for one family to live on will not be sufficient to maintain two families at that same standard of living.

**Senator Cools:** Precisely.

**Ms. Lamb:** What we are saying is that there should be a more equitable division of the after-divorce joint net income of the parties, especially to acknowledge the cost of being a primary caretaker parent while attempting to make one's way in the labour force. Our laws can instruct our judges more specifically in terms of the factors that should be taken into account.

There has been a call for research to formulate guidelines to standardize maintenance awards and at least call the courts' attention to the cost of raising children.

**Senator Cools:** I am quite sure that the courts are aware of the costs involved. There is no doubt that the costs are significant.

You talk about divorce and separation as "increasing the vulnerability of women." If a divorce or separation is going to increase the vulnerability of women, then the only solution is to remove one's self from that vulnerability by remaining married.

**Ms. Lamb:** Divorce and separation under the proposed legislation will increase the vulnerability of women. That is what we are saying.

**Senator Cools:** I hear you. We here in Canada are constantly bombarded by the "wisdom" from the south. From what I gather, there is nothing in the proposed bill which would result in a court ordering joint custody. Those who have come before us to talk about joint custody are essentially saying that the bill should have a statement that presumes that joint custody should be entered into. That is different from imploring the courts to order it. A statement of presumption is different from saying that a judge has to order joint custody in every case.

[Traduction]

**Le sénateur Cools:** Je vous ai écoutées toutes les deux, et je dois avouer que je suis assez choquée par presque tout ce que vous avez dit. Moi qui ai lutté pour l'indépendance des femmes, je trouve vos propos réellement choquants.

D'après votre exposé, je vois seulement deux solutions: la femme ne doit pas se marier du tout, ou si elle se marie, elle doit le rester.

Si nous parlons de l'appauvrissement économique lié au divorce, il faudrait également parler de l'enrichissement économique découlant du mariage. Le seul moyen pour la femme d'éviter les conséquences économiques de la séparation et du divorce est d'éviter la dissolution du mariage. En restant mariée, elle peut garder son niveau de vie, ses enfants, et tout le reste.

D'après ce que vous avez dit, les femmes doivent rester mariées. Même si elles ne sont pas heureuses dans leur ménage, c'est leur seule option.

C'est ce que j'ai compris.

**Mme Lamb:** Il est évident que l'argent dont disposait une famille ne pourrait permettre à deux familles de conserver le même niveau de vie.

**Le sénateur Cools:** Précisément.

**Mme Lamb:** Nous sommes d'avis que le revenu net combiné des parties devrait être mieux divisé après le divorce, particulièrement pour tenir compte des dépenses auxquelles doit faire face la personne qui s'occupe principalement des enfants tout en essayant de se tailler une place sur le marché du travail. Nos lois pourraient donner aux juges des instructions plus précises à l'égard des facteurs dont il faut tenir compte.

Des pressions ont été exercées pour que des recherches soient effectuées en vue d'élaborer des lignes directrices concernant la normalisation des ordonnances de soutien. Cela servirait au moins à attirer l'attention des tribunaux sur ce qu'il en coûte pour élever des enfants.

**Le sénateur Cools:** Je suis convaincu que les tribunaux sont conscients de la situation. Il est évident que les coûts sont importants.

Selon vous, le divorce et la séparation accroissent la vulnérabilité des femmes. Si c'est le cas, la seule solution consiste alors à éviter cette vulnérabilité en restant mariées.

**Mme Lamb:** Aux termes du projet de loi, le divorce et la séparation accroîtront la vulnérabilité des femmes. C'est ce que nous affirmons.

**Le sénateur Cools:** Je vous ai entendue. Nous sommes constamment bombardés au Canada par la «sagesse» de nos voisins du Sud. D'après ce que j'ai compris, aucune des dispositions du projet de loi ne permettra aux tribunaux d'ordonner la garde partagée. Les témoins qui se sont prononcés sur le sujet disent essentiellement que le projet de loi devrait comporter une déclaration de présomption de garde partagée. Ce n'est pas la même chose que d'implorer les tribunaux de l'ordonner. Une déclaration de présomption, ce n'est pas la même chose que de



[Text]

**Ms. Polikoff:** The way the U. S. courts interpret a presumption is to start out assuming that joint custody is in the best interests of the children before the court. For the judge not to opt for joint custody, he or she has to come up with some specific reason as to why joint custody is not in the best interests of the children in question. As a matter of practice, judges do not do that. A presumption amounts to the determination that there shall be joint custody of the children.

**Senator Cools:** A presumption, in my mind, if I may speak in defence of those who feel strongly about it, basically assumes that the court understands that both parents are the parents of the child.

**Ms. Polikoff:** No one questions that both parents are the parents of the child.

**Senator Cools:** But based on your remarks, I would have to question that. You have cited example after example where instances of joint custody have been violated. I can tell you that the current law—not the bill but the current law—has built into it a presumption of sole custody. I can match every example that you have given with one under a sole custody regime. To my mind, you have demonstrated nothing about the hazards involved.

**The Chairman:** One of the points we have to keep in mind, Senator Cools, is that while the bill does not specifically say so, there has been a good deal of evidence before the committee of the other place, and here, in support of the concept of joint parenting.

**Senator Cools:** Joint parenting is different from joint custody. There are certain legal implications attached to custody. Joint parenting is something else. It has to do with parental access and involvement in the lives of the children.

**Ms. Polikoff:** There is only one state that has a statute that refers to the concept of parenting rather than custody. I cannot speak for how Canadian laws would work, of course, but we have that one state where the joint custody law is called a joint parenting law. It does award joint legal rights to both parents.

The thrust of my remarks concerning the research about the wellbeing of children is that joint custody is an inappropriate place from which to begin to make a decision about what is best for children, because it must be an affirmative finding based on the situation of individual families. Any presumption of joint custody has skimmed over all of those affirmative findings and acted presumptively in terms of what is in the best interests of the children. We then have to put forward a lot of evidence to show something else. My suggestion is that not only does the research not show it, but the researchers themselves do not want their research used to show that the children do badly. It is bad for the children; it is not just neutral.

**Senator Cools:** Ms. Polikoff, I can cite researchers who will say that single parenting is the single cause of adverse effects upon the children, for crime or delinquency in children. If we go into the research, we can go on forever.

[Traduction]

dire qu'un juge doit ordonner la garde partagée dans tous les cas.

**Mme Polikoff:** Aux États-Unis, cette présomption signifie que les tribunaux supposent dès le départ que la garde partagée est dans le meilleur intérêt des enfants. Le juge qui décide de ne pas l'accorder doit invoquer une raison précise expliquant pourquoi ce n'est pas le cas en l'occurrence. En pratique, les juges ne le font pas. La présomption signifie que les tribunaux doivent accorder la garde partagée des enfants.

**Le sénateur Cools:** A mon avis, si je peux défendre ceux qui préconisent cette solution, une présomption signifie essentiellement que les tribunaux comprennent que les deux parents sont les parents de l'enfant.

**Mme Polikoff:** Personne ne conteste le fait que les deux parents sont les parents de l'enfant.

**Le sénateur Cools:** Mais d'après vos observations, je me le demande. Vous avez cité des tas d'exemples où la garde partagée a été violée. Je peux vous dire que la loi actuelle—non pas le projet de loi, mais la loi actuelle—présume une garde unique et entière. Je pourrais vous donner autant d'exemples de cas de garde unique et entière. A mon sens, vous n'avez rien démontré quant aux dangers en cause.

**La présidente:** Il ne faut pas oublier, sénatrice Cools, que si le projet de loi ne le dit pas expressément, de nombreux témoignages entendus par le comité de l'autre endroit et par le nôtre appuient le principe du coparentage.

**Le sénateur Cools:** Le coparentage est différent de la garde partagée. Il y a des aspects juridiques liés à la garde. Le coparentage est autre chose. Il concerne l'accès aux enfants et la participation à leur vie.

**Mme Polikoff:** Je ne peux dire comment les lois canadiennes fonctionneraient, évidemment, mais il y a un État où la loi relative à la garde partagée est désignée sous le nom de loi sur le coparentage. Elle accorde les mêmes droits juridiques aux deux parents.

En ce qui concerne les recherches sur le bien-être de l'enfant, je tiens à souligner que la garde partagée n'est pas nécessairement ce qui sert le mieux les intérêts de l'enfant; il faut parvenir à une conclusion affirmative qui tienne compte de la situation propre à chaque famille. Présumer la garde partagée fait fi de ces conclusions affirmatives et équivaut à prédéterminer ce qui sert le mieux les intérêts de l'enfant. Cela nous oblige à avancer une foule de preuves pour démontrer le bien-fondé d'une autre solution. Je soutiens que les recherches ne démontrent pas la valeur de la garde partagée et que les auteurs de ces recherches ne veulent pas que leurs travaux soient utilisées pour démontrer que la garde partagée ne réussit pas aux enfants. C'est mauvais pour eux; ce n'est pas simplement une mesure neutre.

**Le sénateur Cools:** Madame Polikoff, je peux vous citer des études qui affirment que le monoparentage est la seule et unique cause des problèmes des enfants, du crime ou de la délin-



[Text]

**Ms. Polikoff:** Those researchers will not say that joint custody is the answer to that problem, though. That is my comment in that regard.

**Senator Cools:** Let me ask you a question. The case that you are presenting essentially takes a pro-female position, because most of the time when you are talking about a defaulting spouse, you are referring to the male. If we are looking towards restructuring human relations after a separation, do you not think that we should view men as being a little more than creatures who impregnated someone, who supported her and who should just pay up? Do you think that we should accept the old-fashioned view that, because a woman gave birth to a child, she has the priority right to ownership?

A lot of laws over the past several years have had to do with ownership of children. The child welfare act has been struggling with that sort of thing. I have worked in child abuse. You would be amazed at the number of people who will fight furiously because it is "my child". They view their child as their property. The state cannot take it away.

I thought we had come a long way from that notion. I seem to be hearing a suggestion that we skip the last 20 years, in terms of the development of attitudes towards children and a definition of the best interests of the child, to say that, because a woman gives birth to a child, she has a greater right to it.

**Ms. Polikoff:** I absolutely share your concern about the notions of children as property. As you may be aware, at English Common Law, children were property and they were the property of their fathers. It was not until the middle of the nineteenth century that a mother had any opportunity to have custody of her children. Why did that change? It changed because we began to get away from the notion of children as property. Children are human beings and need care, nurturing and attention. It is true that, at the time of the change, on the basis of sex roles, mothers provided that care. That is why we had a period of time when mothers were preferred as the custodial parents after divorce.

In the United States we have eliminated that. There is no longer a maternal presumption. What I fear, in the development of these changes in custody law, is that we are returning to—not staying away from—the notion of children as property. Children do not belong to their mothers, but they also do not belong to their fathers. I do believe in changing the sex roles of men and women. I think that that should be done during the marriage. If, in the marriage, the father has assumed that sort of caring and nurturing role, those are the families who tend to agree happily and constructively to joint custody arrangements. However, if a father has sat back and allowed the mother to do all of that care and nurturing and has not participated during the marriage, I suppose that I do not believe that the time of the divorce is the time to say that, as a

[Traduction]

quence chez eux. Si nous entrons dans les recherches, nous n'en finirons jamais.

**Mme Polikoff:** Mais ces mêmes auteurs n'iront pas jusqu'à dire que la garde partagée est la solution à ce problème. Voilà mon commentaire à cet égard.

**Le sénateur Cools:** Permettez-moi de vous poser une question. Votre argumentation part essentiellement d'un point de vue favorable à la femme, car la plupart du temps, lorsque vous parlez d'un conjoint en défaut, vous faites allusion à l'homme. Si nous visons à restructurer les relations entre conjoints après une séparation, ne pensez-vous pas que nous devrions considérer les hommes comme des personnes qui sont plus que des géniteurs et des pourvoyeurs? Croyez-vous que nous devrions accepter le vieux point de vue selon lequel la femme a en priorité le droit de garder son enfant du simple fait qu'elle lui a donné naissance?

Au cours des dernières années, une foule de lois ont traité de l'appartenance des enfants. La loi relative au bien-être de l'enfant aborde ce genre de question. J'ai travaillé pour un organisme d'aide à l'enfance maltraitée. Vous seriez étonnés du nombre de personnes qui vont se battre furieusement parce que c'est «leur» enfant. Ils considèrent leurs enfants comme leur propriété. L'État ne peut les leur enlever.

Je pensais que nous avions beaucoup progressé par rapport à cette idée. C'est comme si on nous proposait d'ignorer les vingt dernières années—l'évolution des attitudes envers les enfants et la définition de ce qui sert le mieux leurs intérêts—pour dire que la femme a davantage droit à la garde de l'enfant parce qu'elle lui a donné naissance.

**Mme Polikoff:** Je partage absolument vos préoccupations quant à l'idée que les enfants sont un bien. Comme vous le savez peut-être, en common law anglaise, les enfants ont déjà été considérés comme des biens et ils étaient la propriété de leur père. Ce n'est qu'au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle que la mère a eu la possibilité de garder ses enfants. Pourquoi cela a-t-il changé? Parce que nous avons commencé à nous écarter de l'idée que les enfants étaient des biens. Les enfants sont des êtres humains et ont besoin de soins, d'éducation et d'attention. Il est vrai qu'à l'époque de ce changement, c'était les mères qui prodiguaient les soins, selon la répartition des rôles en fonction du sexe. C'est pourquoi nous avons eu une période où, après un divorce, c'était à la mère qu'on accordait de préférence la garde des enfants.

Aux États-Unis, nous avons supprimé cette présomption en faveur de la mère. Ce que je crains dans l'élaboration de ces modifications du droit relatif à la garde des enfants, c'est que nous revenions à l'idée que les enfants sont des biens, au lieu de nous en tenir éloignés. Les enfants n'appartiennent pas à leur mère, ni à leur père. Je crois qu'il faut changer les stéréotypes sexuels. Mais je pense que cela doit être fait au cours du mariage. Ce sont les familles où le père s'est occupé des soins et de l'éducation à donner aux enfants qui acceptent le mieux, et de la manière la plus constructive, les accords de garde partagée. Par contre, dans le cas d'un père qui a laissé la mère s'occuper de tout cela et n'y a pas participé au cours du mariage—il ne m'apparaît pas indiqué au moment du divorce de dire qu'il peut passer avec son enfant le même temps que la

[Text]

matter of his property right, he gets 50 per cent of the time spent with the child. I would like the child to be viewed as a human being who needs continued care and nurturing so that he can rely on stability and the knowledge that somebody has authority. Sometimes that will be the father, and that is perfectly appropriate.

I absolutely do not support a sex-based maternal preference, nor do I know of any women's organization in the United States that supports it. None of us wants to see a return to the day when everybody thought women had to be at home taking care of the children and that men had to be out in the public world. But if that is what is going on in a marriage, the point at which divorce takes place is not the point at which to pretend that it is not going on and to treat the child as the father's property.

**Ms. Lamb:** We think that it would be a constructive amendment to this legislation, when defining the best interests of the child, to refer specifically to the demonstrated capacity of each parent to perform the primary caretaking function. That is a sex-neutral law, to the extent that it is based on the actual experience of that couple and to the extent that both parents have been actively involved in the primary care of the children. Then they will both have opportunities, in terms of the custody arrangement. As Ms. Polikoff has said, such parents usually find their own way to joint custody because it reflects the experience of the marriage.

I want to reiterate and reinforce what Ms. Polikoff has said on the encouragement of shared parenting roles within the context of the marriage by means of all of the things that I talked about earlier—enlarging the economic opportunities for women and allowing men the opportunity to be involved in child rearing during the marriage by means of fairer options in the work place, in terms of parental leaves, and in terms of making it worthwhile for the woman to be employed outside the home. We have all heard that women earn 62 per cent of what men earn. That is where the thrust of family centred legislation should be in order to allow men to be able to afford to be involved in child rearing during the course of the marriage. We cannot emphasize that enough. That is why I emphasized our not putting the cart before the horse.

**Senator Robichaud:** Madam Chairman, I know that we are pressed for time and I do not want to make too much of it, but I will say that I have heard a lot of testimony concerning this legislation that we are about to pass. I conclude that it is going to be very difficult to legislate properly and to satisfy everybody, because that is impossible. It seems to me that the witnesses before us have taken particular categories of cases and have asked us to legislate on those particular categories. To me, that is impossible. We cannot satisfy all appetites.

I gather that involuntary joint custody is impractical. It does not work, in any case. I have heard that point of view from many sources.

There is one point that I should like to make: We have to leave this in the hands of a judge, whether we like it or not. A lot of the cases will have to be adjudicated by a man or a

[Traduction]

mère du fait de ce droit de propriété. J'aimerais que l'enfant soit considéré comme un être humain qui a besoin de soins suivis pour être stable et qui a besoin de sentir que quelqu'un détient l'autorité. Parfois, ce sera le père, et c'est parfait ainsi.

Je ne suis absolument pas d'accord qu'on accorde la préférence à la mère et je ne connais aucune organisation féminine américaine qui le soit. Parmi nous, personne ne veut un retour à l'époque où tout le monde pensait que la femme devait rester à la maison pour s'occuper des enfants tandis que l'homme devait travailler à l'extérieur. Mais si c'est ainsi que cela se passe dans un mariage, ce n'est pas au moment du divorce qu'il convient de prétendre le contraire et de traiter l'enfant comme la propriété du père.

**Mme Lamb:** En ce qui concerne la définition des meilleurs intérêts de l'enfant, nous estimons qu'il serait constructif de modifier cette loi de manière à y mentionner expressément le critère de la capacité dont a pu faire preuve chaque parent d'assurer les soins de base aux enfants. Du point de vue des sexes, la loi serait neutre dans la mesure où elle serait basée sur l'expérience réelle du couple et où les deux parents auraient participé aux soins de base. Ils auraient alors tous deux droit à la garde de l'enfant. Comme l'a dit Mme Polikoff, ces parents s'entendent habituellement eux-mêmes sur la garde partagée, car celle-ci reflète l'expérience de leur mariage.

Je tiens à reprendre et à renforcer ce que Mme Polikoff a dit sur l'encouragement du coparentage dans le contexte du mariage par tous les moyens dont j'ai déjà parlé—élargir les possibilités économiques des femmes, faire en sorte qu'il en vaille plus la peine pour elles de travailler à l'extérieur, permettre aux hommes de participer à l'éducation des enfants pendant le mariage en leur accordant des options plus justes au travail, par exemple en ce qui concerne les congés d'éducation. Nous avons tous entendu dire que les femmes gagnaient 62 p. 100 de ce que les hommes gagnent. C'est dans cette direction que devrait être orientée toute loi relative à la famille pour que les hommes aient les moyens de participer à l'éducation des enfants au cours du mariage. Nous ne saurions trop insister sur ce point. C'est pourquoi j'ai souligné qu'il importait de ne pas mettre la charrue avant les bœufs.

**Le sénateur Robichaud:** Madame la présidente, je sais que nous sommes pressés par le temps et je ne veux pas trop en prendre mais j'ai entendu une foule de témoignages concernant le projet de loi que nous sommes sur le point d'adopter. J'en conclus qu'il va être très difficile de bien légiférer et de satisfaire tout le monde, car c'est impossible. Il me semble que les témoins d'aujourd'hui ont pris des catégories de cas bien particulières et nous ont demandé de légiférer à leur sujet. Selon moi, c'est impossible. Nous ne pouvons satisfaire tous les appétits.

Je crois comprendre que la garde partagée non volontaire est irréalisable. Cela ne fonctionne pas, de toutes façons. J'ai entendu ce point de vue de nombreuses sources.

Il y a quelque chose que je voudrais faire valoir: nous devons nous en remettre à un juge, que cela nous plaise ou non. Bon nombre des cas devront être tranchés par un homme ou une



[Text]

woman who will be the judge in a court of competent jurisdiction. A case that was mentioned before this committee was one that took place in Maryland. The husband was awarded custody in the morning, baby sitters in the afternoon and the mother in the evening. There was a question regarding bicycles and a question regarding marks at school. The husband had dictated certain things and the wife certain other things. The matter had to come back before a judge to be adjudicated once again. I ask this witness whether she will "adjudicate" on this matter. What would she say if she were the judge?

**Ms. Polikoff:** I would say that joint custody was not appropriate in that situation. Then I would try to look to the best interests of the child and determine which parent should have custody.

**Senator Asselin:** It is the same answer.

**Senator Robichaud:** It is a vicious circle.

**Ms. Polikoff:** It is a different answer because it says that the child needs to have stability in his or her life care, and needs nurturing and somebody who acts as an authority to make decisions about the child. If the parents believe they can do it jointly, even though they no longer like each other, or no longer love each other and no longer live together—they may love other people, have remarried and live with them and have new families, then may they go in peace and get a lot of help to do it, because they will need it. But if they do not believe they can do it jointly, then one of them should have custody over that child and it should be done on the basis of determining what is in that child's best interests without looking at the mother and father, but looking at the history of the care of the child in determining what is in the child's best interests. It is a difficult decision for a judge to make, but joint custody is not a compromise. It is not something that makes the life of that child easier if the parents do not agree to it.

**Senator Robichaud:** In many cases joint custody does not work. Say that you are the judge and you have to base your judgment on the circumstances surrounding the case, considering that circumstances can vary considerably. There will always be joint custody of some form or another because custody is something that can start at .01 and go up to 100, and there can be so many differences in a custodial arrangement. For example, there can be one hour per month visitation rights or 100 hours per month visitation rights. There are so many variables. Do you not agree that a judge, after listening to the testimony and all the circumstances, is the person to determine the amount of time that a parent is allowed to visit, the amount of money that a spouse should give in support of the child and so on? Yesterday, we heard the opposite—everything should be kept away from the courts and the lawyers should never be involved except in exceptional circumstances. Would you care to comment?

**Ms. Polikoff:** I absolutely support the role of judges and lawyers in these matters. There is no question in my mind about that. I will say that in our experience the vast majority of the cases—over 90 per cent of them—are settled by agreement of the parents and not by judges. Of course, the agreements are negotiated in light of somebody's expectation of

[Traduction]

femme qui sera juge d'un tribunal de juridiction compétente. On a mentionné au comité une affaire entendue dans le Maryland. La garde de l'enfant a été confiée au mari pour l'avant-midi, à des gardiennes pour l'après-midi et à la mère pour la soirée. Il y avait un problème concernant les bicyclettes et un autre au sujet des notes à l'école. Le mari avait dicté certaines choses et la femme certaines autres. Il a fallu de nouveau soumettre l'affaire à un juge, qui a dû trancher une autre fois. Je demande au témoin comment elle trancherait cette question. Que dirait-elle si elle était le juge?

**Mme Polikoff:** Je dirais que la garde partagée ne convient pas dans ce cas. Ensuite, j'essaierais de voir ce qui sert le mieux les intérêts de l'enfant et de déterminer lequel des deux parents devrait en avoir la garde.

**Le sénateur Asselin:** C'est la même réponse.

**Le sénateur Robichaud:** C'est un cercle vicieux.

**Mme Polikoff:** C'est une réponse différente, car je dis que l'enfant a besoin de stabilité au niveau des soins et de l'éducation et qu'il a besoin de quelqu'un qui représente l'autorité et qui prenne les décisions pour lui. Si les parents croient qu'ils peuvent y parvenir conjointement, même s'ils ne s'aiment plus et ne vivent plus ensemble—they peuvent aimer d'autres personnes, s'être remariés, les aimer et avoir de nouvelles familles. Puissent-ils aller en paix et obtenir beaucoup d'aide pour le faire, car ils en auront besoin. Mais s'ils ne croient pas qu'ils peuvent le faire conjointement, l'un des deux doit avoir la garde de l'enfant et cette question doit être déterminée en fonction de ce qui sert le mieux les intérêts de l'enfant et non pas en fonction du père et de la mère; il faut tenir compte des soins qui ont été prodigués à l'enfant. C'est une décision difficile à rendre pour un juge mais la garde partagée n'est pas un compromis. Ce n'est pas quelque chose qui rend la vie plus facile à l'enfant si les parents ne l'acceptent pas.

**Le sénateur Robichaud:** Dans bien des cas, la garde partagée ne fonctionne pas. Disons que vous êtes le juge et que vous devez baser votre décision sur les conditions entourant l'affaire, conditions qui peuvent varier considérablement. Il y aura toujours une forme quelconque de garde partagée, car la garde peut commencer à zéro heure une minute et se terminer à minuit et ils peut y avoir bien des différences d'un accord à l'autre. Par exemple, les droits de visite peuvent être d'une heure par mois ou de cent. Il y a tellement de variables possibles. Ne trouvez-vous pas que c'est à un juge qu'il appartient de déterminer, après avoir entendu tous les témoignages et avoir été mis au fait de toutes les conditions, le temps de visite à accorder à un parent, l'argent qu'un conjoint doit fournir à la personne qui a la garde de l'enfant etc. Hier, nous avons entendu le point de vue contraire, à savoir que les tribunaux ne devraient pas intervenir et qu'on ne devrait faire appel aux avocats que dans les cas exceptionnels. Pourriez-vous commenter?

**Mme Polikoff:** J'appuie entièrement le rôle des juges et des avocats dans ce domaine. Il n'y a aucun doute là-dessus dans mon esprit. D'après notre expérience, la vaste majorité des affaires, plus de 90 p. 100, sont réglées par accord des parents et non par les juges. Bien entendu, les ententes sont négociées en tenant compte de ce que le juge déciderait. J'estime que

[Text]

what a judge is likely to do. I believe the ultimate decision must remain with the judge. However, in the area of joint custody, what we have observed—which, perhaps, was not expected—since these laws have been in effect is that there are misconceptions about joint custody. It sounds like such a good and fair idea that judges, such as in the Maryland case I described, make joint custody orders, when there is not the slightest possibility that the parents can make decisions jointly for the benefit of the child, which leaves the child in a state of warfare between the parents. Unfortunately, judges, when given the authority to order joint custody even if the parents do not agree to it, will often do so as a compromise because in their eyes the parents are equal and they do not want to give custody to one or the other, or because it is a very painful position for the judge. That is the reason that, for example, Professor David Chambers has supported legislation in the United States to deprive judges of that authority, because joint custody should be an affirmative decision made when there are certain parental and child characteristics involved. In terms of a decision between two parents as to who will get custody, I believe it should be made by a judge if the parties cannot agree. I would not take it away from the courts.

**Senator Nurgitz:** Your brief touches on these questions of compulsory joint custody, if I can put it in that way, as being counter-productive.

**Ms. Lamb:** I think it might be better described as coerced joint custody, either by the courts or by the parties finding their way to it because of the pressures of the system.

**Senator Nurgitz:** I take it that you would not view the presumption of joint custody as being any more helpful?

**Ms. Lamb:** No, certainly not. We are saying that some of the provisions that Mr. Crosbie referred to yesterday—the friendly parent rule—may indirectly bring about the same result. It is a very subtle and complex issue. We are calling attention to the fact that implicit in that rule which Mr. Crosbie thinks is merely designed to enforce access rights—which we agree should be enforced—are possibilities that will work to achieve something which he himself recognizes as not a good thing—involuntary joint custody.

**Senator Nurgitz:** We have had many people come to us trying to direct our minds to some sort of compulsory mediation with respect to both custody and maintenance. I realize that you do not touch on this subject in your brief, but I would like to know your views and those of your association with respect to some sort of compulsory mediation?

**Ms. Lamb:** I should say, first, that I am aware of problems with coerced mediation. I agree with the comments by Mr. Crosbie that mediation is essentially a voluntary process and that it is a contradiction in terms to talk about “compulsory mediation.” I think there are some strong reservations on the part of mediators themselves on compulsory mediation because in certain circumstances, such as where there is a power imbalance and abuse in the marriage, mediation is not appropriate. The mediation system can be turned to the disadvantage of the already disadvantaged parent. Again, I am not saying that NAWL does not have a policy on the area of mediation, but we sound a note of caution about mediation for that reason. If

[Traduction]

c'est à lui que revient la décision finale. Toutefois, nous avons constaté, de façon peut-être un peu inattendue, depuis que ces lois sont en vigueur, qu'il existe des idées fausses au sujet de la garde partagée. Cela semble être une idée tellement bonne et équitable, que des juges, comme celui de l'affaire du Maryland que j'ai décrite, émettent des ordonnances de garde partagée alors qu'il n'y a aucune possibilité que les parents puissent prendre ensemble des décisions pour le bien-être de l'enfant, qui se retrouve pris entre deux feux. Malheureusement, il arrive fréquemment qu'un juge qui a le pouvoir d'ordonner la garde partagée en dépit de la mésentente des parents le fasse en guise de compromis parce qu'à ses yeux ils sont égaux et qu'il ne veut pas accorder la garde uniquement à l'un ou à l'autre, ou encore parce qu'il se trouve dans une situation très délicate. C'est la raison pour laquelle le professeur David Chambers, par exemple, a appuyé un projet de loi aux États-Unis visant à priver les juges de ce pouvoir car la garde partagée doit être une décision positive qui implique certaines caractéristiques chez les parents et chez l'enfant. Pour ce qui est de la décision au sujet de la garde de l'enfant, je crois qu'il revient au juge de décider si les parties ne peuvent s'entendre. Je ne retirerais pas ce pouvoir aux tribunaux.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous dites dans votre mémoire que la garde partagée obligatoire, si je puis dire, est nuisible.

**Mme Lamb:** Je pense qu'il vaudrait mieux parler de garde partagée forcée, par suite de décisions des tribunaux ou des pressions du système.

**Le sénateur Nurgitz:** Je crois comprendre que selon vous la présomption de garde partagée ne serait pas plus utile?

**Mme Lamb:** Non, certainement pas. Nous estimons que certaines des mesures auxquelles M. Crosbie a fait allusion hier, notamment le partage à l'amiable, pourraient indirectement engendrer les mêmes résultats. C'est une question très complexe et subtile. Nous signalons que la règle que M. Crosbie considère comme devant simplement servir à assurer le respect des droits d'accès, qui, nous en convenons, doivent l'être, pourrait avoir un résultat qu'il juge lui-même non souhaitable, c'est-à-dire la garde partagée involontaire.

**Le sénateur Nurgitz:** Beaucoup de témoins ont tenté de nous faire accepter l'idée d'une quelconque médiation obligatoire en ce qui concerne la garde et l'obligation alimentaire. Je constate qu'il n'en est pas question dans votre mémoire, mais j'aimerais connaître votre opinion et celle de votre association au sujet d'une forme quelconque de médiation obligatoire?

**Mme Lamb:** Je dois d'abord dire que j'ai constaté que la médiation forcée pose certains problèmes. Je suis d'accord avec M. Crosbie pour dire que la médiation est essentiellement un processus volontaire et qu'il est contradictoire de parler de «médiation obligatoire». Je crois que les médiateurs eux-mêmes ont de fortes réserves à ce sujet car dans certains cas, comme lorsqu'il y a inégalité de pouvoir et abus dans le mariage, la médiation n'est pas indiquée. La médiation peut se faire au détriment d'un parent déjà désavantagé. Encore une fois, je ne dis pas que l'Association nationale de la femme et le droit n'a pas de ligne de conduite au sujet de la médiation, mais nous avons des réserves pour cette raison. Si on consacrait 5 ou 10 \$



[Text]

there were \$5 million or \$10 million to be spent to bring about readily available counselling and conciliation services, people would find their way to them. I think people are anxious for assistance on these very troubling problems.

**Ms. Polikoff:** You may be tired of hearing about American studies but there is one that was done over a period of time on the results of custody mediation. The study was done by mediators themselves. They found a high level of user satisfaction, that people who went to mediation were glad they had done so even if nothing came of it. However, having said that, they found no less re-litigation, no greater compliance with child support or visitation orders and no better child adjustment. These measurements were taken 15 months after mediation and in some instances between four and five years after mediation. So they did get some good measures. I think, again, everybody believes that for people who want it it is an option that should be there. I am fortunate to live in a jurisdiction that has that available free of charge to those people who wish to use it through the court system. It is just starting and we are very hopeful about it, but mandatory mediation is another matter.

As a matter of interest, mediation results overwhelmingly in joint custody orders. The mediator responsible for this research said in her most recent publication, that 40 per cent of the respondents with joint custody felt coerced into it in the mediation. So something is going on there that we do not yet understand.

**Senator Nurgitz:** Frankly, my position is that compulsory mediation is what we have now. One must appear before a judge, and he is a mediator.

**Ms. Polikoff:** He is an arbitrator.

**Senator Nurgitz:** Oh, he is an arbitrator! One day we will have to find out what the difference is.

**Ms. Lamb:** Speaking in labour law terms, it might be appropriate to analogize the friendly parent rule to final offer selection. There is a great deal of controversy over whether that is in the best interest of parties to a collective bargaining relationship. I hope that you take seriously the note of caution we are sounding with respect to the friendly parent rule.

If I may, Madam Chairman, in respect of the American experience, Canadians may have some instinctive reaction to the American experience to the extent that we like to charter our own course, but the ideas that are being discussed are in place in America. Surely the experience under those regimes is evidence that is available, and in this area of grave concern and grave impact for Canadian families, knowledge has no nationality.

**The Chairman:** Ms. Lamb, I want to ask you one question relating to our experience. With regard to trying to enforce access, what useful suggestions does your group have to make this easier to accomplish and in the interests of the child

[Traduction]

millions à la création de services d'orientation et de conciliation facilement accessibles, le public les utiliserait. Je crois que les gens ont un grand besoin d'aide au sujet de ces problèmes très troublants.

**Mme Polikoff:** Vous êtes peut-être fatigué d'entendre parler d'études américaines, mais il en existe une qui a été faite sur une certaine période au sujet des résultats de la médiation en matière de garde. L'étude a été faite par les médiateurs eux-mêmes. Ils ont constaté qu'il y avait un haut niveau de satisfaction des utilisateurs, et que ceux qui se félicitaient d'y avoir eu recours, même si cela n'avait rien donné. Toutefois, cela dit, ils ont constaté que les litiges n'en refaisaient pas moins surface; que les ordonnances concernant l'obligation alimentaire et les visites à l'égard des enfants n'étaient pas plus respectées et que l'enfant ne s'en trouvait pas mieux. Ces évaluations ont été faites 15 mois après la médiation et, dans certains cas, entre 4 et 5 ans après. Ils ont donc obtenu une bonne note de passage. Encore une fois, je pense que tout le monde croit que ce recours doit être accessible à ceux qui veulent s'en prévaloir. J'ai la chance de vivre dans une juridiction qui offre ce service gratuitement aux intéressés par l'intermédiaire du système judiciaire. C'est tout récent et nous sommes très optimistes, mais pour ce qui est de la médiation obligatoire, c'est autre chose.

Il est intéressant de noter que le recours à la médiation conduit le plus souvent à des ordonnances de garde partagée. Le médiateur responsable de cette recherche déclare dans sa plus récente publication que 40 p. 100 des défendeurs dans des affaires de garde partagée ont déclaré s'être sentis forcés d'opter pour la médiation. Il se passe donc là quelque chose que nous ne comprenons pas encore.

**Le sénateur Nurgitz:** Pour ma part, j'estime que c'est ce qui se fait déjà. On comparaît devant un juge, qui agit comme médiateur.

**Mme Polikoff:** Il est arbitre.

**Le sénateur Nurgitz:** Oh, arbitre! Un jour, il faudra bien établir la distinction.

**Mme Lamb:** Pour employer la Terminologie du droit du travail, il serait peut-être indiqué d'établir l'analogie entre l'option du parentage à l'amiable et celle de l'offre finale. Il existe toute une controverse quant à savoir si cela sert au mieux les intérêts des parties à une négociation collective. J'espère que vous prenez au sérieux les réserves que nous formulons au sujet de la solution du parentage à l'amiable.

Si je puis me permettre, madame la présidente, face à l'expérience américaine, les Canadiens ont un réflexe de rejet instinctif, dans la mesure où ils veulent tracer leur propre voie. Mais les idées qui sont discutées sont déjà appliquées aux États-Unis. L'expérience acquise sous ces régimes fournit des faits vérifiables et en ce qui concerne cette grave question qui a des répercussions importantes sur les familles canadiennes, la connaissance n'a pas de frontières.

**La présidente:** Madame Lamb, j'aimerais vous poser une question concernant votre expérience. A propos de l'accès, quelles recommandations utiles votre groupe a-t-il à faire pour en faciliter l'application et pour mieux servir les intérêts de

[Text]

because, as you know, the primary reason for stopping support payments up here is when access is not granted. I think that is the message we have received very clearly from other groups which have appeared before the committee.

**Ms. Lamb:** May I say, with respect, that that is not a true statement. Maintenance payments are not defaulted upon because access is denied. You have heard of the American studies, but there are Canadian studies on that subject that show that. I referred to one in the brief. The problem is that there are not enough studies, but I did refer to an Alberta study in the brief. That study surveyed defaulting fathers and found that there was no statistical significance to the incidence of problems with access. We are told That is buttressed by the studies that Ms. Polikoff has referred to in that, when there are more frequent and continuing contact regimes there is not a significant increase in the honouring of maintenance awards.

So that connection, when you look at the evidence, is not borne out and that is a crucial understanding that one has to have before one goes on to look at the connections and how we can increase the payment of maintenance orders.

I can speak from the Manitoba experience and say that the evidence is that maintenance payments are honoured when the state initiates enforcement proceedings that have teeth. That is how children obtain support from the parent, male or female, who is making the payments. A state initiative enforcement system is the answer.

**The Chairman:** But how do we deal with access? That is the point I am trying to get at. When, for some reason, the custodial parent frustrates all overtures from—

**Ms. Lamb:** I say that that does not happen. I sound a note of caution as to the magnitude of the problem. At least consider that. I say that the courts have their inherent powers to order the parties in contempt, and those powers are used effectively in Manitoba. I think that has to do, in part, with the willingness of the bench to use the powers that are at hand to enforce orders.

**The Chairman:** I suggest that we should be looking at some kind of family court arrangement. An example was given where the parents were living three hundred miles apart so that the man, in that instance, had access one weekend a month because that was all he could afford. When those parents move back to close proximity with one another, that husband still has to go through a court procedure to be able to see his child on a more frequent and informal basis.

I think that is a very real problem and one that we have not addressed yet. Personally, I should like to see some kind of informal court procedure instituted so that a person would not have to go through all the trappings of litigation.

**Ms. Lamb:** The problems you have just addressed are real in terms of the quantum of maintenance. The assumption in a custody arrangement is that the non-custodial party spends the

[Traduction]

l'enfant car, comme vous le savez, la raison première du défaut des paiements alimentaires, c'est l'interdiction d'accès. C'est ce que nous ont clairement fait comprendre les autres groupes qui ont déjà comparu devant le comité.

**Mme Lamb:** En toute déférence, cette affirmation n'est pas fondée. Le versement des pensions alimentaires ne cesse pas parce que l'accès est refusé. Vous avez entendu parler d'études américaines, mais il y a des études canadiennes qui le confirment. Notre mémoire fait référence à une de ces études. Le problème, c'est qu'il n'y a pas suffisamment d'études sur la question, mais notre mémoire renvoie à une étude faite en Alberta. Elle portait sur les cas de pères défaillants et on a constaté que, statistiquement, il n'existe pas de lien de cause à effet entre les problèmes d'accès et le défaut de paiement. On établit un lien qui n'existe pas. Ce fait est étayé par les études que M<sup>me</sup> Polikoff a citées et qui démontrent que dans les régimes de contacts plus fréquents et continus, il n'y a pas d'amélioration de la situation en ce qui concerne le respect des ordonnances alimentaires.

Ainsi, lorsqu'on examine les faits, on constate que ce lien n'existe pas et c'est une chose essentielle qu'il faut comprendre avant d'étudier les liens de cause à effet et le moyen d'améliorer la situation concernant le paiement des obligations alimentaires.

L'expérience manitobaine, démontre que le paiement des obligations alimentaires est honoré lorsque l'État est doté de moyens énergétiques pour l'assurer. C'est ainsi que les enfants obtiennent le soutien de leur parent, le père ou la mère, qui est responsable du paiement de la pension. La solution se trouve dans un système de surveillance des paiements géré par l'État.

**La présidente:** Mais comment régler la question de l'accès? C'est ce que je tente d'éclaircir. Lorsque, pour une raison quelconque, le parent qui a la garde de l'enfant bloque toute initiative de la part de . . .

**Mme Lamb:** Je dis que cela se produit pas. J'ai des réserves quant à l'ampleur du problème. Je dis que les tribunaux ont leurs propres pouvoirs de contraintes des parents défaillants, et que ces pouvoirs sont utilisés efficacement au Manitoba. Je pense que cela tient, en partie, à la volonté de la magistrature d'utiliser les pouvoirs qu'elle possède pour faire respecter les ordonnances.

**La présidente:** On devrait rechercher un accord du type tribunal de la famille, plus souple. Voici un exemple qui nous a été donné: des parents vivaient à 300 milles l'un de l'autre; le père, dans ce cas, avait droit de visite une fin de semaine par mois car c'était tout ce qu'il pouvait se permettre financièrement. Lorsque les domiciles des parents se sont rapprochés, le mari a dû s'adresser aux tribunaux pour avoir l'autorisation de voir son enfant plus souvent et plus librement.

Il s'agit d'un problème très réel auquel on n'a pas encore trouvé de solution. Personnellement, j'aimerais qu'il existe une procédure judiciaire officieuse qui fasse en sorte qu'une personne n'ait pas à affronter toute la mécanique d'un procès.

**Mme Lamb:** Les problèmes que vous avez soulevés à cet égard sont réels en ce qui concerne le montant de la pension alimentaire. L'accord de garde suppose que le parent qui n'a



## [Text]

time allotted; if then there is a withdrawing for whatever reason, and the maintenance award has been set on the assumption that the non-custodial parent will spend that amount of time, with the child and, therefore, will be contributing to the support of the child during that time, and if there is a change in those arrangements, then there is a crying need for an adjustment in the quantum of support.

**The Chairman:** We will have to cut this off because we have another matter to consider. I should like to make one further observation, though; I do not necessarily believe that the quantum of time a non-custodial parent is allowed to spend with the child should have any relation to the amount of maintenance one is able to pay.

**Ms. Lamb:** No.

**The Chairman:** I really do not think that that should be the case.

We will have to cut this off now. I thank you, Ms. Lamb, and Ms. Polikoff for your presentations today.

The committee adjourned.

Ottawa, Thursday, October 10, 1985

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-77, to amend the Criminal Code (pari-mutuel betting), met this day at 1.45 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Joan Neiman (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have before us now Bill C-77, to amend the Criminal Code (pari-mutuel betting). As witnesses today we have Mr. Joseph Easton, Associate Director, Racetrack Division, Agriculture Canada, and Mr. Rod Seiling, the Executive Director of Racetracks of Canada Inc.

It is our intention today to at least commence our consideration of this bill. If it appears that there is no great controversy with respect to the matters dealt with in the bill, it may be that we can complete our consideration of it at this meeting. If that proves not to be the case, we will continue our consideration of the bill at our scheduled meeting on Wednesday next.

I shall ask Mr. Easton to provide the committee with some background.

**Mr. Joseph Easton, Associate Director, Racetrack Division, Agriculture Canada:** Thank you, Madam Chairman. The amendments proposed in Bill C-77 are primarily technical or administrative in nature. While technical in nature, there are three main elements, all of which are in response to industry requests.

The Criminal Code of Canada provides for pari-mutuel betting by an association on races held "at that race course or at another race course." There is a lack of clarity as to whether "another race course" includes a race course outside Canada.

## [Traduction]

pas la garde passe le temps qui lui est accordé avec l'enfant; et si le parent se soustrait à cette obligation pour une raison quelconque, et que la décision concernant la pension alimentaire est fondée sur la présomption que le parent qui n'a pas la garde de l'enfant lui consacrerait le temps prévu et que, par conséquent, il subviendrait à ses besoins pendant cette période, s'il survient des changements à cet accord, il devient alors urgent de modifier le montant du soutien.

**La présidente:** Nous devons nous arrêter là car il y a d'autres questions à étudier. J'aimerais faire une autre observation cependant; je ne crois pas nécessairement que le temps qu'un parent qui n'a pas la garde de son enfant peut passer avec ce dernier doive avoir un rapport avec le montant de la pension alimentaire qu'il est en mesure de payer.

**Mme Lamb:** Non.

**La présidente:** Je ne crois pas qu'il doive en être ainsi.

Nous devons maintenant mettre fin à cette discussion. Je vous remercie, madame Lamb, ainsi que M<sup>me</sup> Polikoff, pour votre exposé.

La séance est levée.

Ottawa, le jeudi 10 octobre 1985

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été référé le projet de loi C-77, Loi visant à modifier le Code Criminel (pari mutuel), se réunit aujourd'hui à 12 h 45 pour étudier le dit projet de loi.

**Le sénateur Joan Neiman (présidente)** occupe le fauteuil.

**La présidente:** Honorables sénateurs, nous sommes saisis du projet de loi C-77, Loi visant à modifier le Code criminel (pari mutuel). Nous entendrons aujourd'hui MM. Joseph Easton, directeur associé, Division des hippodromes, Agriculture Canada, et Rod Seiling, directeur général des hippodromes du Canada Inc.

Nous comptons entreprendre aujourd'hui l'étude de ce projet de loi. Il ne semble pas y avoir de grandes divergences d'opinion au sujet de la teneur de cette mesure législative et il est possible que la présente séance suffise à son examen. Sinon, nous la poursuivrons lors de notre réunion prévue pour mercredi prochain.

M. Easton voudra bien renseigner le Comité sur ce projet de loi.

**M. Joseph Easton, directeur adjoint, Division des hippodromes, Agriculture Canada:** Merci, madame le président. Les modifications proposées dans le projet de loi C-77 sont surtout de nature technique et administrative. Bien que de nature technique, elles n'en contiennent pas moins trois éléments qui tous correspondent à des demandes du secteur concerné.

Le Code criminel du Canada autorise les paris mutuels d'une association faits à l'hippodrome relativement à une course qui a lieu à cet hippodrome ou à un autre. On ne voit pas clairement si les termes «un autre hippodrome» s'appliquent à un hippodrome hors du Canada.

*[Text]*

There is a desire by racing associations to conduct pari-mutuel betting in Canada on popular and prestigious races, such as the Kentucky Derby. The proposed amendment would, under certain circumstances, provide for pari-mutuel betting in Canada on approved foreign races, provided the races were conducted under the rules and regulations of, and were supervised by, the governing body having jurisdiction over that race.

All money bet in Canada will remain in Canada and be distributed in accordance with Canadian regulations.

The Criminal Code of Canada provides exemption from sections 185 and 186 for pari-mutuel betting in respect of horse races, provided all bets or records of bets are made on the race course of an association. The interpretation of "on the race course" as it appears in section 188 includes the actual grounds where the race course is built and any buildings immediately beside the race course—i.e., the grandstand—which are used for purposes associated with the conduct of racing. This interpretation is considered by the industry and the department to be too restrictive since it does not allow for any association-owned or leased buildings, other than the grandstand, to be used for pari-mutuel betting purposes.

The proposed amendment would authorize the Minister of Agriculture to approve the use of other buildings or places on association-owned or leased property within a zone of 900 metres of the actual race course for pari-mutuel betting purposes.

Part of the department's program to ensure fair racing for the betting public includes the use of video cameras to record races as an aid to racing officials. The department has been reluctant to authorize the use of this video by racing associations for the purpose of broadcasting in conjunction with the broadcast of pre-race betting information, for the use of legal telephone account bettors—

**The Chairman:** Mr. Easton, I do not think you have to go into a great deal of detail in terms of the technicalities involved.

**Mr. Easton:** Those are the three essential elements.

**The Chairman:** Fine. Senator Nurgitz explained those in his speech on moving the second reading of the bill in the Senate.

**Mr. Easton:** Those are the three essential elements. The rest are housekeeping matters.

**The Chairman:** May I ask now whether it is proposed that we deal with an amendment to the bill? I understand that there is a technical amendment that the committee will be asked to deal with.

**Senator Nurgitz:** Madam Chairman, my understanding is that it is normal in these proceedings, at the conclusion of the committee's deliberations, to move the amendment formally. I would, however, like to serve notice on the committee that I will be moving an amendment. It is a technical amendment in relation to the setting out of the maximum percentage that may be deducted and retained in respect of any of these races. That maximum percentage is to be fixed.

*[Traduction]*

Les associations canadiennes de pari mutuel souhaitent engager, au Canada, des paris sur des pistes populaires et prestigieuses comme celles du Kentucky Derby. La modification proposée autoriserait, dans certaines circonstances, les paris mutuels engagés au Canada sur des courses faites à l'étranger, pourvu qu'elles respectent les règles et règlements de l'organisme qui exerce sur elles sa juridiction et sa surveillance.

Tous les paris faits au Canada demeureront au Canada et seront distribués selon les règlements canadiens.

Le Code criminel du Canada prévoit des exemptions aux articles 185 et 186, en ce qui concerne les paris mutuels, pourvu que tous les paris se fassent sur l'hippodrome d'une association. L'interprétation des mots «sur l'hippodrome», qui se trouvent à l'article 188, comprend le terrain de l'hippodrome lui-même et toute autre construction située dans son voisinage immédiat—c.-à.-d. les estrades—utilisées pour les besoins des courses. Tant les intéressés qui trouvent que cette interprétation est trop restrictive du fait qu'elle ne prévoit pas d'autres constructions, propriété de l'association ou louées par elle, autre que les estrades, qui puissent être utilisés aux fins du pari mutuel.

La modification proposée autoriserait le ministre de l'Agriculture à approuver l'utilisation, aux fins de pari-mutuel, d'autres immeubles ou locaux situés sur le terrain propriété de l'association ou loués par elle, dans une zone de 900 mètres de l'hippodrome lui-même.

Une partie du programme du ministère visant à garantir au public des courses honnêtes, comprend l'utilisation de caméras magnétoscopiques pour aider les officiels des hippodromes. Le ministère hésite à autoriser l'utilisation de ces caméras par des associations qui tiennent des courses aux fins de diffusion en même temps que la diffusion, avant la course, d'informations sur les paris à l'usage de ceux qui en font légalement par téléphone . . .

**La présidente:** M. Easton, vous n'avez pas, je crois, à entrer dans le détail des points techniques.

**M. Easton:** Ce sont là les trois principaux éléments.

**La présidente:** Très bien. Le sénateur Nurgitz les a expliqués, au moment de proposer au Sénat la seconde lecture du projet de loi.

**M. Easton:** Ce sont là les trois principaux éléments. Le reste est affaire de régie interne.

**La présidente:** Puis-je demander maintenant si l'on nous propose d'étudier un amendement à ce projet de loi? J'ai cru comprendre qu'il y aurait un amendement de nature technique que le Comité serait appelé à étudier.

**Le sénateur Nurgitz:** Madame le président, il est normal qu'à la fin de ces délibérations, on lui propose un amendement. Je tiens toutefois à prévenir le Comité, que je compte lui soumettre une modification. Elle s'applique à la fixation du pourcentage maximum qui peut-être déduit et retenu pour chacune de ces courses. Ce pourcentage maximum doit être fixé.



*[Text]*

As I say, it is a technical amendment. I see that the wording of the proposed amendment has now been distributed to members of the committee. At the conclusion of the committee's deliberations on the bill, it will be my intention to move the adoption of the amendment as distributed.

**The Chairman:** Would this amendment in fact bring it in line with the present practice that we now have with respect to betting?

**Senator Nurgitz:** Yes.

**The Chairman:** Senator Nurgitz made reference in his speech in the Senate to the fact that regulations have been prepared. I have before me a copy of the draft regulations. I have not circulated these to members of the committee as I understand that you are making further changes to them.

**Mr. Easton:** These are the draft regulations that went to Privy Council. They are now being looked at by Privy Council. There are wording changes and drafting changes. The essence of what is contained in the draft regulations remains.

**The Chairman:** Is the substance being changed in some way?

**Mr. Easton:** Not the substance, no. What is being changed is the manner in which it is said. It is the normal technical drafting process.

**The Chairman:** Essentially, then, what is contained in the draft regulations will form the final regulations but for modifications to grammar and so forth?

**Mr. Easton:** Yes.

**The Chairman:** What we have, then, is a fairly lengthy schedule to the bill, and it is in this schedule that we will find the regulations in support of the amendments contained in Bill C-77. There are contained herein provisions with respect to the number of foreign races on which there may be betting. One proposed change states as follows:

The Director shall not approve, in any one calendar year, foreign race separate pool betting by any one association on more than 40 races.

That is a provision in the regulations and not in the bill.

This restriction applies to any one association. How many separate associations are there in Canada?

**Mr. Easton:** There would be anywhere from 100 to 115 separate associations.

**The Chairman:** So we are talking about a possibility of 4,000 separate betting pools. Is that fair?

**Mr. Easton:** No. The majority of the associations are made up of small fair racetracks. The number of tracks that would actually conduct foreign race betting would be in the area of 15 to 20. It would involve only the major tracks.

**The Chairman:** So it is only 15 or 20 tracks that would conduct this kind of betting.

**Mr. Easton:** Yes.

*[Traduction]*

Comme je l'ai dit, il s'agit d'une modification d'ordre technique. Je vois que les membres du Comité ont maintenant reçu le texte de la modification proposée. Une fois que le Comité aura fini de discuter ce projet de loi, j'ai l'intention de proposer l'adoption de l'amendement dans sa forme actuelle.

**La présidente:** Cet amendement cadrerait-il avec la pratique actuelle sur les paris-mutuels?

**Le sénateur Nurgitz:** Oui.

**La présidente:** Dans son discours au Sénat, le sénateur Nurgitz a dit qu'un règlement avait été rédigé. J'en ai ici une copie. Je ne l'ai pas remise aux membres du Comité car, si j'ai bien compris, vous y apporterez d'autres modifications.

**M. Easton:** Cette version est celle qui a été soumise au Conseil privé qui l'étudie actuellement. Ce sont des modifications de termes et de rédaction. L'essentiel du projet de règlement demeure.

**La présidente:** Le fonds en est-il modifié de quelque façon?

**M. Easton:** Non pas le fonds. Seule la rédaction en a été modifiée. C'est la procédure de rédaction technique normale.

**La présidente:** Donc, le projet de règlement sera définitif, exception faite des corrections grammaticales et autres?

**M. Easton:** Oui.

**La présidente:** Le projet de loi comprend donc une annexe assez longue où nous trouverons les articles du règlement à l'appui des modifications faites au projet de Loi C-77 au sujet du nombre de courses à l'étranger sur lesquelles il est permis de parier. L'une des modifications proposées se lit comme il suit:

Le directeur ne saurait approuver, au cours d'une même année civile, de la part d'une association, un pari collectif distinct portant sur plus de 40 courses tenues à l'étranger.

Cette disposition se trouve dans le règlement et non dans le projet de loi.

La restriction s'applique à toute association. Combien en existent-ils au Canada?

**M. Easton:** De 100 à 115, environ.

**La présidente:** Ce qui veut dire 4,000 paris de groupe possibles. Est-ce juste?

**M. Easton:** Non. La majorité des associations ne sont autres que de modestes pistes de course. Le nombre de pistes qui pourraient effectivement organiser des paris étrangers sur des pistes de course importantes, s'élèverait à 15 ou 20.

**La présidente:** Il n'y aurait donc que 15 ou 20 pistes de course qui pourraient organiser des paris de ce genre.

**M. Easton:** Oui.

[Text]

**The Chairman:** Included in the schedule is a list of foreign races. Is that a total of 40 races, or are there more?

**Mr. Easton:** That table sets out a group of prestigious races that are run in the United States.

**The Chairman:** These are all U. S.-run races?

**Mr. Easton:** Yes.

**The Chairman:** And how many races are there on that list?

**Mr. Easton:** There are 80 races on that table.

**The Chairman:** And that would be 40 in the category of running horse races and 40 in the category of harness horse races?

**Mr. Easton:** Yes.

**The Chairman:** Is it contemplated that this list would be expanded to include foreign races in England or on the continent?

**Mr. Easton:** Yes, assuming that the technical problems can be overcome by the tracks. If the problems related to the different time zones and so forth can be cleared up, then additional races could be added to the list.

**The Chairman:** In the proposed subparagraph 188(1)(c)(i) of the Criminal Code the Minister of Agriculture or a person designated by him would have the power to designate races to come within the ambit of these amendments. That is set out in clause 1 of the bill.

I am concerned that this kind of power, which becomes the designated power of an individual minister, is to be used in accordance with strictures that are contained only within the regulations. I should like to know why the strictures were not included in the legislation itself as opposed to the regulations.

I understand the desire to retain the flexibility to make amendments easily. That is the purpose of regulations. However, it would appear to me that there are substantive provisions in the regulations, provisions that should be in the legislation itself.

We have an expert here from the Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments, and I am wondering—

**Senator Nurgitz:** I am not an expert, Madam Chairman; I am just the co-chairman of that committee.

**The Chairman:** I accord you that special recognition. It seems to me that substantive provisions should be in the legislation itself, and I think that is the position that has been taken time and again by that committee. Is that not right, Senator Nurgitz?

**Senator Nurgitz:** It certainly is. However, from time immemorial governments have wanted to see more government by regulation than by legislation. This is not new. It is not good, either; it is just not new.

**The Chairman:** Unless we have an opinion from counsel to the Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments in respect of this kind of delegated authority, I am personally reluctant to deal with the matter today. That is my concern. I do not think any of us have a problem with the

[Traduction]

**La présidente:** On trouve dans cette annexe une liste des courses à l'étranger. S'agit-il d'un total de 40 courses ou y en a-t-il davantage?

**M. Easton:** Cette table énumère le groupe de courses importantes qui ont lieu aux États-Unis.

**La présidente:** Ce sont toutes des courses américaines?

**M. Easton:** Oui.

**La présidente:** Combien y en a-t-il sur cette liste?

**M. Easton:** Il y en a 80.

**La présidente:** C'est-à-dire 40 dans la catégorie des courses au galop et 40 autres, dans la catégorie des courses attelées?

**M. Easton:** Oui.

**La présidente:** Veut-on étendre cette liste aux courses à l'étranger, en Angleterre ou sur le continent américain?

**M. Easton:** Oui, pourvu que les problèmes techniques puissent être surmontés. Si les questions des fuseaux horaires, peuvent être résolues, il sera possible d'ajouter d'autres courses à la liste.

**La présidente:** Dans le texte proposé pour le sous-alinéa 188(1)(c)(i) du Code criminel, le ministre de l'Agriculture, ou toute personne désignée par lui, serait habilité à désigner les courses qui tombent sous le coup de ces modifications. C'est ce qu'exprime l'article 1 du projet de loi.

Je tiens à m'assurer que ce genre de pouvoir, qui est dévolu au ministre, soit exercé dans les limites prévues au règlement. J'aimerais savoir pourquoi ces limites ne sont pas énoncées dans la loi elle-même plutôt que dans le règlement.

Je comprends qu'on souhaite avoir une certaine latitude pour amender la loi sans difficulté. Tel est l'objet du règlement. Toutefois, il me semble que le règlement renferme des dispositions de fonds qui devraient se trouver dans la loi elle-même.

Nous avons parmi nous un expert du Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires, et je me demande...

**Le sénateur Nurgitz:** Je ne suis pas un expert—, madame le président; je ne suis que le coprésident de ce comité.

**La présidente:** Je vous l'accorde. Il me semble que des dispositions de fonds devraient se trouver dans la loi elle-même, et que c'est la position que le Comité a adoptée à maintes reprises. N'est-ce pas vrai, sénateur Nurgitz?

**Le sénateur Nurgitz:** Certes, mais depuis des temps immémoriaux, les gouvernements préfèrent les règlements aux lois. Ce n'est ni nouveau, ni souhaitable non plus.

**La présidente:** À moins que le conseiller du Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires ne nous donne son opinion sur le genre de délégation de pouvoir qui serait appropriée, j'hésite personnellement à traiter de cette question aujourd'hui. Je le préférerais. D'ailleurs, je ne crois pas que



[Text]

intent of this bill. It is simply in respect of that particular aspect that I am having trouble.

Mr. Seiling, do you want to say something?

**Mr. Rod Seiling, Executive Director, Racetracks of Canada Inc.:** Madam Chairman, one of the problems with your suggestion that this provision be included in the legislation is the fact that it is impossible to define what a major race is.

**The Chairman:** I am glad you raised that. You are speaking here about a prestigious race. Someone is making the decision as to what constitutes a prestigious race and in so doing must use some criteria. I am not saying that I want the criteria set out in the legislation, because obviously the criteria may change from time to time. The question of what does or does not constitute a prestigious race is not what bothers me.

**Mr. Easton:** The proposed amendment is simply a clarification of what is already in the Criminal Code. The minister now has the power to authorize pari-mutuel betting on races. The question that arises is whether or not the term "on the race course" includes a race course outside Canada.

The purpose of the amendment is to clarify that which is already in the Criminal Code. However, the wording of the existing provision does not make it entirely clear that it includes race courses outside Canada. There are two bodies of interpretation on that point. In order to clarify the matter, we are proposing this new provision. It is a clarification of the existing provisions in the Criminal Code.

**The Chairman:** From what you are saying, we are dealing here with simply a clarification of what may be defined as either a race or a race course.

**Mr. Easton:** The Criminal Code provides for pari-mutuel betting by an association on races held at that race course or another race course, and there is a lack of clarity as to whether "another race course" includes a race course outside Canada.

**The Chairman:** I follow that.

**Mr. Easton:** The purpose of the amendment is to clarify that situation. It is a technical clarification.

**The Chairman:** I have no problem with that. Senator Nurgitz, please.

**Senator Nurgitz:** I am tempted to ask whether Americans can bet on the Queen's Plate.

**Mr. Easton:** Certain states in the U.S. do allow for betting on Canadian races.

**The Chairman:** Where the amendment is for the purposes of clarification, I think it is absolutely in order. I do not think anyone would have any objection to that whatsoever. My concern was in having a person designated by the minister being capable of expanding the numbers involved.

**Mr. Easton:** No, that is not the case.

**The Chairman:** But the regulations can be changed by the department with the numbers expanded without coming back to Parliament. Is that not right?

[Traduction]

l'un d'entre nous ait un doute quelconque sur la portée de la loi. C'est simplement cet aspect qui me tracasse.

M. Seiling, voulez-vous dire quelque chose?

**M. Rod Seiling, directeur exécutif, Association nationale des pistes de courses du Canada:** Madame le président, il serait difficile d'inclure, comme vous l'avez proposé, cette disposition dans la loi parce qu'il est impossible de définir ce qu'est une grande piste de course.

**La présidente:** Je suis heureuse que vous ayez soulevé ce point. Vous parlez ici de courses prestigieuses. On veut définir en quoi consiste une course prestigieuse et pour ce faire, il faut certains critères. Je ne veux pas que ces critères figurent dans la loi, parce qu'il est évident qu'ils peuvent éventuellement changer. Je ne suis pas vraiment préoccupée par ce qui constitue ou ne constitue pas une course prestigieuse . . .

**M. Easton:** L'amendement proposé vise simplement à préciser ce qui est déjà prévu dans le Code criminel. Le ministre a maintenant le pouvoir d'autoriser le pari mutuel sur les courses. Il faut donc déterminer si l'expression «dans un hippodrome» inclut un hippodrome à l'extérieur du Canada.

L'amendement veut donc préciser ce qui est déjà prévu dans le Code criminel. Toutefois, la disposition actuelle ne précise pas entièrement s'il s'agit aussi d'hippodromes à l'extérieur du Canada. On peut l'interpréter de deux façons. Pour préciser ce point, nous proposons donc cette nouvelle disposition. Elle permettrait d'élucider les dispositions actuelles du Code criminel.

**La présidente:** D'après ce que vous dites, il s'agit ici simplement d'une précision de ce qui peut être défini soit comme une course ou comme un hippodrome.

**M. Easton:** Le code criminel prévoit que le pari mutuel peut être effectué par une association sur les pistes de cet hippodrome ou *d'un autre hippodrome*, et on ne sait trop si par «un autre hippodrome» on comprend un autre hippodrome à l'extérieur du Canada.

**La présidente:** Je vous suis.

**M. Easton:** Nous voulons par cet amendement préciser ce point. Il s'agit d'une précision d'ordre technique.

**La présidente:** Je n'y vois aucune difficulté. Sénateur Nurgitz, s'il vous plaît.

**Le sénateur Nurgitz:** Je suis tenté de demander si les Américains peuvent parier sur le Queen's Plate.

**M. Easton:** Certains États des États-Unis permettent de parier sur les courses canadiennes.

**La présidente:** Si l'amendement vise à apporter des précisions, je pense que c'est parfaitement normal. Je ne pense pas que quiconque y verrait d'objections. Je voulais toutefois qu'une personne soit désignée par le ministre pour pouvoir augmenter les nombres en cause.

**M. Easton:** Non, ce n'est pas le cas.

**La présidente:** Mais le règlement peut être changé par le ministère et les nombres peuvent être augmentés sans qu'il soit nécessaire de les soumettre au Parlement, n'est-ce pas?

[Text]

**Mr. Easton:** The regulations could expand the number, yes. The person delegated by the minister could not.

**The Chairman:** Yes. I phrased my remark poorly in the first instance. What I was getting at was the fact that, if we leave that stricture in the regulations, the number—and I am not saying there is anything wrong with it; I am not arguing numbers in that sense—the number could be expanded. The fact remains that the provision in respect of the betting on races run on foreign racetracks could be substantially expanded within the regulatory powers of the department without reference to Parliament.

**Mr. Easton:** It could be increased, yes.

**Mr. Seiling:** This bill, if passed, will in no way have a negative impact on live Canadian racing. As Mr. Easton has said, this amounts to a clarification of something that the industry thought it had two and one-half years ago when the original legislation was passed. We have since found out that maybe we do and maybe we don't.

There are safeguards in the legislation to prevent any negative impact on live Canadian racing. The industry views the ability to bet on foreign races as strictly a marketing tool. It is not a great money-making proposition. We want to be able to get people to the racetrack to wager on races that they are following anyway. What we are finding is that they either stay home and watch the race on television, betting on it illegally; or, if they live close enough, they travel across the border and bet on the race in the United States.

A case in point involves the Kentucky Derby. People from the Vancouver area travelled to the State of Washington and bet \$425,000 on the Kentucky Derby at the track in Washington. We know that on a normal day the "handle" at that track in Washington consists of about one-third Canadian money. We are positive that on that particular day the ratio increased to a higher percentage. As a result, that money stayed out of Canada. What we are trying to do is to preserve racing in Canada.

Under the current legislation, televised racing cannot be substituted for live racing. If there is such a substitution, the track loses a day. So there is no incentive to drop live racing in favour of televised racing. The track simply ends up losing.

With the minister having the responsibility, you can be sure that, if the breeders or the horsemen thought that there was any chance of losing racing opportunities, they would be camped on the minister's doorstep.

So there is absolutely no possibility of it happening, unless the total industry, as in the case of this bill, is in favour of it. The industry, in unison, is asking for the amendments contained in this bill. We learned a long time ago that things only happen with government when everyone acts together. I can assure you that there will be no substitution of televised racing for live racing. It simply will not happen.

[Traduction]

**M. Easton:** Le règlement pourrait augmenter le nombre, oui, mais non pas la personne déléguée par le ministre.

**La présidente:** Oui. Je me suis mal exprimé au départ. Je voulais dire que si nous laissons cette restriction dans le règlement, le nombre—et je n'y vois aucun mal; je ne conteste pas les nombres dans ce sens—le nombre, dis-je, pourrait être augmenté. Il n'en demeure pas moins que la disposition traitant du pari dans les hippodromes étrangers pourrait être sensiblement élargie en vertu des pouvoirs réglementaires du ministère sans qu'il soit nécessaire de soumettre le changement au Parlement.

**M. Easton:** Il pourrait être augmenté, oui.

**M. Seiling:** Ce projet de loi, s'il est adopté, n'aura aucun effet négatif sur les courses canadiennes. Comme M. Easton l'a dit, il s'agissait de préciser un avantage que l'industrie croyait avoir il y a deux ans et demi lorsque la première loi a été adoptée. Nous avons découvert depuis que c'était incertain.

Il s'agit de garanties dans la loi pour empêcher tout effet négatif sur les courses canadiennes en hippodrome. Pour l'industrie, la possibilité de parier sur les courses étrangères, est strictement un outil de commercialisation. Ce n'est pas une proposition qui rapportera beaucoup d'argent. Nous voulons amener les gens à l'hippodrome pour qu'ils parient sur les courses qu'ils suivent de toute façon. Nous avons découvert qu'ils restent à la maison et suivent la course à la télévision, et qu'ils parient illégalement; ou bien, s'ils habitent suffisamment près de la frontière, ils la traversent pour aller parier sur la course aux États-Unis.

Nous pouvons citer par exemple le cas du derby du Kentucky. Les gens de Vancouver se rendent dans l'État de Washington et parient \$425,000 sur le derby du Kentucky à la piste de courses située dans cet État. Nous savons que normalement, les recettes journalières à cette piste de courses dans l'État du Washington se composent d'environ un tiers d'argent canadien. Nous sommes certains que ce jour particulier, la proportion a augmenté énormément. Par conséquent, cet argent reste à l'extérieur du Canada. Nous voulons essayer de préserver les courses au Canada.

Selon la loi actuelle, les courses télévisées ne peuvent se substituer aux courses à l'hippodrome. S'il y a une telle substitution, la piste perd une journée. Rien ne nous incite par conséquent à abandonner la course à l'hippodrome en faveur de la course télévisée. L'hippodrome finit simplement par perdre de l'argent.

Puisque le ministre est investi de cette responsabilité soyez assurés que si l'éleveur ou le cavalier estime qu'il risque de perdre des possibilités de participer à des courses, il talonnera le ministre.

Il est donc absolument impossible que cela se produise, à moins que toute l'industrie, comme dans le cas de ce projet de loi, soit en faveur. L'industrie, à l'unisson, réclame les amendements contenus dans ce projet de loi. Nous avons appris il y a longtemps que les choses ne se produisent au gouvernement que si tout le monde y travaille de concert. Je puis vous assurer qu'il n'y aura aucune substitution de la course à l'hippodrome par la course télévisée. Cela ne se produira simplement pas.



[Text]

**The Chairman:** Thank you, Mr. Seiling. Are there any further questions? If not, I shall call upon Senator Nurgitz to move the amendment.

**Senator Nurgitz:** Thank you, Madam Chairman. I move:

That subclause 1(7) of Bill C-77 be amended by striking out lines 26 to 32 on page 3 and substituting the following:

“(c) prescribing the maximum percentage that may be deducted and retained pursuant to subsection (6) by or on behalf of a person or association operating a pari-mutuel system of betting in respect of a horse race in accordance with this section and providing for the termination of the percentage that each such person or association may deduct and retain; and”

That is the proposed amendment.

**The Chairman:** Is it the wish of honourable senators to adopt the amendment?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall I report the bill, as amended?

**Senator Nurgitz:** I so move, Madam Chairman.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** On behalf of the committee, I want to thank our witnesses for their assistance.

There is one housekeeping matter to be dealt with before we adjourn and that relates to the Conference on the Supreme Court of Canada held in Ottawa from October 2 to 4, 1985. As I understand it, we need a motion that the participants in that conference be reimbursed for the cost of registration.

**Senator Nurgitz:** I so move, Madam Chairman. I might say, I was not one of the participants.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** That completes our business for today. The committee adjourned.

[Traduction]

**La présidente:** Merci, M. Seiling. Y a-t-il d'autres questions? Dans la négative, je demanderai au sénateur Nurgitz de proposer l'amendement.

**Le sénateur Nurgitz:** Merci, madame le président. Je propose:

Que le paragraphe 1(7) du projet de loi C-77 soit amendé en remplaçant les lignes 25 à 31 à la page 3 par ce qui suit:

«c) fixer le pourcentage maximum que peut déduire et retenir en vertu du paragraphe (6) la personne ou l'association—ou leur mandataire—qui exploite un système de pari-mutuel sur des courses de chevaux en conformité avec le présent article et déterminer le pourcentage que chaque personne ou association peut déduire et retenir; et»

Voilà l'amendement proposé.

**La présidente:** Les honorables sénateurs désirent-ils adopter l'amendement?

**Des voix:** Adopté.

**La présidente:** Puis-je rapporter le projet de loi, sous sa forme modifiée?

**Le sénateur Nurgitz:** Je le propose, madame le président.

**La présidente:** Est-ce adopté, honorables sénateurs?

**Des voix:** Adopté.

**La présidente:** Au nom du comité, je tiens à remercier nos témoins de leur aide.

Il reste encore une question d'organisation à traiter avant de lever la séance et il s'agit de la conférence sur la cour suprême du Canada, tenue du 2 au 4 octobre 1985 à Ottawa. À ce que je sache, il faut que quelqu'un présente une motion pour que les participants soient remboursés de leurs frais d'inscription.

**Le sénateur Nurgitz:** Je le propose, madame le président. Permettez-moi d'ajouter que je n'étais pas l'un d'entre eux.

**La présidente:** Est-ce d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Ceci met fin à nos débats pour aujourd'hui. Le comité suspend ses travaux.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

#### WITNESSES—TÉMOINS

(On the Subject-matter of Bills C-46, C-47 and C-48).

(Sur l'étude de la teneur des projets de loi C-46, C-47 et C-48).

*From the National Association of Women and the Law:*

Ms. Louise Lamb; and

Ms. Nancy D. Polikoff, Staff Attorney, The Women's Legal  
Defense Fund, Washington, D.C.

*De l'Association nationale de la femme et le droit:*

M<sup>me</sup> Louise Lamb et

M<sup>me</sup> Nancy D. Polikoff, avocat conseil. The Women's Legal  
Defense Fund, Washington, D.C.

(On Bill C-77).

(Sur le projet de loi C-77).

*From Agriculture Canada—Racetrack Division:*

Mr. Joseph Easton, Associate Director.

*Du ministère de l'Agriculture—Division des hippodromes:*

M. Joseph Easton, directeur adjoint.

*From Racetracks of Canada Inc.:*

Mr. Rod Seiling, Executive Director.

*De Hippodromes du Canada Inc.:*

M. Rod Seiling, directeur général.



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*La présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Wednesday, October 16, 1985

Le mercredi 16 octobre 1985

Issue No. 23

Fascicule n° 23

**Fifth Proceedings on:**

**Cinquième fascicule concernant:**

The subject-matter of Bill C-46 "An Act to amend the Divorce Act"; Bill C-47 "An Act respecting the Divorce and Corollary Relief Act"; and Bill C-48 "Family Orders Enforcement Assistance Act".

La teneur des projets de loi C-46 «Loi modifiant la Loi sur le divorce»; C-47 «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires»; et C-48 «Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales».

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Barootes	Lewis
Buckwold	*MacEachen (or Frith)
Cools	Robertson
Doyle	Robichaud
Fairbairn	*Roblin (or Doody)
Flynn	Stanbury

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in the Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Buckwold for that of the Honourable Senator Corbin (*October 16, 1985*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Barootes	Lewis
Buckwold	*MacEachen (ou Frith)
Cools	Robertson
Doyle	Robichaud
Fairbairn	*Roblin (ou Doody)
Flynn	Stanbury

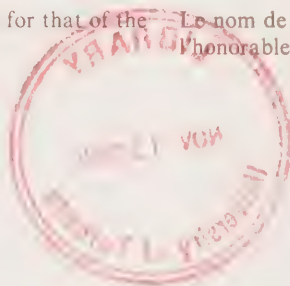
*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Buckwold substitué à celui de l'honorable sénateur Corbin (*le 16 octobre 1985*).



**ORDERS OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, June 12, 1985:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-46, intituled “An Act to amend the Divorce Act”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-47, intituled: “An Act respecting divorce and corollary relief”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-48, intituled: “An act to provide for the release of information that may assist in locating defaulting spouses and other persons and to permit, for the enforcement of support orders and support provisions, the garnishment and attachment of certain moneys payable by Her Majesty in right of Canada”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 12 juin 1985:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-46, intitulé: «Loi modifiant la loi sur le divorce», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-47, intitulé: «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-48, intitulé: «Loi prévoyant la communication de renseignements susceptibles de permettre de retrouver les conjoints défaillants et d'autres personnes, ainsi que la saisie-arrêt, pour l'exécution d'ordonnances et d'ententes alimentaires, de certaines sommes entre les mains de Sa Majesté du chef du Canada», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, OCTOBER 16, 1985  
(30)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 3:50 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Buckwold, Cools, Doyle, Fairbairn, Neiman, Nurgitz, Robichaud and Stanbury. (8)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald MacDonald, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

## Witness:

*From the National Action Committee on the Status of Women:*

Ms. Louise Dulude, Vice-President.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 12, 1985, resumed consideration of the subject-matters of Bill C-46, intituled: "An Act to amend the Divorce Act"; Bill C-47, intituled: "An Act respecting the Divorce and Corollary Relief Act"; and Bill C-48, intituled: "Family Orders Enforcement Assistance Act".

The witness made a statement and answered questions.

At 5:00 p.m., the Committee proceeded *in camera*.

At 5:33 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 16 OCTOBRE 1985  
(30)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 50 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Buckwold, Cools, Doyle, Fairbairn, Neiman, Nurgitz, Robichaud et Stanbury. (8)

*Également présent: De la bibliothèque du Parlement:* M. Donald MacDonald, attaché de recherches.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## Témoin:

*Du Comité canadien d'action sur le statut de la femme:*

M<sup>me</sup> Louise Dulude, vice-présidente.

Conformément à son ordre de renvoi du 12 juin 1985, le comité poursuit l'étude de la teneur des projets de loi C-46, «Loi modifiant la Loi sur le divorce»; C-47, «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires»; et C-48, intitulé: «Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales».

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

A 17 heures, le comité continue ses travaux à huis clos.

A 17 h 33, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, le mercredi 16 octobre 1985

[Text]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 heures pour étudier la teneur du projet de Loi C-46, modifiant la Loi sur le divorce; le projet de loi C-47, concernant le divorce et les mesures accessoires; et le projet de loi C-48, Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales.

**Le sénateur Joan Neiman (présidente)** occupe le fauteuil.

**La présidente:** Honorables sénateurs, nous avons avec nous cet après-midi Mlle Louise Dulude, vice-présidente du Comité canadien d'action sur le statut de la femme.

Mlle Dulude nous présentera ses commentaires immédiatement.

**Mlle Louise Dulude, (vice-présidente, Comité canadien d'action sur le statut de la femme):** Je vous remercie de m'avoir invitée aujourd'hui. Il me fait plaisir de vous présenter les buts de mon organisme. Comme on m'a dit que vous étiez surtout anglophones, je parlerai donc presque exclusivement en anglais quoique je serai heureuse de répondre en français à toutes les questions qui me seront posées.

Madam Chairman, honourable senators, I appear today in two capacities, as Vice-President of the National Action Committee on the Status of Women, which, as you may know, is the largest non-government organization for women in Canada, and as a lawyer and expert in the field.

The National Action Committee on the Status of Women is an umbrella organization consisting of 400-member groups which, themselves, have individual members numbering more than three million. I was elected to my position.

In 1984 I published a study on the financial situation of spouses during and after marriage. I have brought with me two copies of that study, entitled: "Love, Marriage and Money". I prepared that study for the Canadian Advisory Council on the Status of Women. As well, I have a copy of the brief that was presented to the House of Commons committee on the subject of divorce.

Last week, the committee heard witnesses from the National Association of Women and the Law. Those witnesses spoke mainly on the subject of custody. A much shorter part of that presentation dealt with the financial aspect of divorce. I am going to address subjects on which you have not heard a great deal of information.

First, I think it would be useful to put the situation concerning the finances of divorcing women into an historical perspective. Before 1966, when the then new Divorce Act was introduced, adultery was the only ground for divorce, and there were few divorces in those days. Those divorce cases were brought mainly against the husband. The alimony the wife received followed the criterion of maintaining her previous standard of living.

Since the Divorce Act was introduced in 1966, a great evolution in the criteria has taken place. As you may be aware, there are no specific criteria in the law; it is left to a judge's discretion as to what amount of alimony or maintenance for

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, Wednesday, October 16, 1985

[Traduction]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4 o'clock p.m. to consider the subject matter of Bill C-46, an Act to amend the Divorce Act; Bill C-47, an Act respecting the Divorce and Corollary Relief Act; and Bill C-48, Family Order Enforcement Assistance Act.

**The Honourable Joan Neiman** was in the chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have with us this afternoon Miss Louise Dulude, Vice-President of the National Action Committee on the Status of Women.

Miss Dulude will comment immediately.

**Miss Louise Dulude (Vice-President, National Action Committee on the Status of Women):** Thank you for having invited me today. I am pleased to explain to you the goals of my Association. I was told that you are mainly English speaking; I shall therefore speak mostly in English though I will be more than happy to answer in French any question that you may wish to ask.

Madame la présidente, honorables sénateurs: Je me présente devant vous aujourd'hui à titre de vice-présidente du Comité d'action sur le statut de la femme qui, vous le savez, est le plus important organisme féminin non-gouvernemental au Canada et aussi, à titre d'avocate et d'experte dans ce domaine.

Le Comité canadien d'action sur le statut de la femme est regroupé de 400 associations comptant plus de 3 millions de membres. J'ai été élue au poste que j'occupe.

En 1984, j'ai publié une étude sur la situation financière de la femme, pendant et après le mariage. J'ai apporté deux exemplaires de ce livre intitulé «Love, Marriage and Money» que j'ai écrit pour le Conseil consultatif canadien sur le statut de la femme. De plus, j'ai en main une copie du mémoire sur le divorce qui a été présenté au comité de la Chambre des communes.

La semaine passée, le comité a entendu les représentants de l'Association nationale de la femme et le droit, qui ont parlé surtout de la garde, mais un peu aussi des aspects financiers du divorce. Je vais vous entretenir de questions sur lesquelles on ne vous a pas donné beaucoup d'information.

D'abord, il convient de replacer la situation financière des femmes divorcées dans son contexte historique. Avant 1966, date d'introduction de la nouvelle loi, l'adultère était le seul motif de divorce, qui était alors peu répandu. Les poursuites étaient dirigées surtout contre le mari. La pension était censée conserver à la femme le même niveau de vie.

Depuis l'adoption de la Loi sur le divorce en 1966, les critères ont beaucoup évolué. Vous savez sans doute qu'on ne trouve aucun critère précis dans la loi; tout est laissé à la discrétion du juge qui décide du montant de la pension alimen-



## [Text]

the wife should be granted. The tendency has been to give no maintenance to the wife if she is in a position to earn her own living. That is now the basic principle; if the wife can support herself, she receives no alimony. In fact, spousal support is becoming an exception in Canada. If one looks at the only set of authoritative figures—which come from a provincial study undertaken in Alberta by the Institute of Law, Research and Reform—one will see that in 1981 only 5 per cent of all ex-wives in Alberta received an award for maintenance. Regarding families with young children, only 18 per cent of ex-wives received an award for their own support. When there were young children involved, 65 per cent of the cases involved child support awards.

It is important to make it clear that for the women's movement there is nothing wrong with that. If the wife can be self-supporting, and is self-supporting, there should be no maintenance given for her own support. That is fundamental and is the basis of all of our presentations and positions on this issue. We have no wish to encourage the exploitation of ex-husbands. In fact, we think that would be detrimental to everyone, including the wives concerned.

The problem that arises is related to cases where wives are not able to support themselves. There are two main groups, one with the wife staying at home with very young children, and the other consisting of older housewives. What has happened over the past few years is that more and more of these women with young children have been forced out of the home almost immediately, even if the husband and father was well off and able to support the wife staying home for a few years while the children were very young. We disagree with that; we think that, if the couple had decided together that there would be a full time-parent in the home with the children until they went to school, for example, and if the non-custodial parent could afford it—and only in that case—that is the way it should be.

We see in practice that sometimes this is done and sometimes it is not, depending on the philosophy of the judge. There are no guidelines in the law, so there have been irregular judgments on this. That is why we are asking that, if there are young children, and if the non-custodial parent can afford it, the provision that the parent with custody be allowed to stay at home with the children be put into the bill.

The second group that we are worried about consists of older housewives. There is no specific age, but we are mostly concerned with those between the ages of 45 and 50. These are women who, in large part, have been at home for a long time as a result of a choice of both spouses; that was a life-style that they had decided upon together. Even in those cases—definitely in those cases—the trend of judgments has been to award shorter and shorter maintenance with a time limit. By 1982-83, it was not at all unusual for those wives to receive maintenance limited to three years. At the end of that three-year period, if they had not been able to become self-supporting, some judges gave an extension and some did not. In 1983 this came to a head in *Messier v. Delage*. The facts, briefly, were that the husband was a psychiatrist who earned more than \$75,000 a year; the wife had been at home raising the

## [Traduction]

taire accordée à la femme. La tendance a été jusqu'ici de ne lui en accorder aucune si elle est en mesure de gagner sa vie. C'est ce principe qui prévaut. Si l'épouse peut subvenir à ses besoins, elle ne reçoit pas de pension. De fait, le soutien de l'épouse devient une exception au Canada. Si l'on s'en remet aux seules données fiables dont on dispose—tirées de l'étude faite par l'Institut de droit, de recherche et de réforme de l'Alberta—, on constate que dans cette province, 5 p. 100 seulement de toutes les ex-épouses ont obtenu pour elles-mêmes une ordonnance alimentaire, comparativement à 18 p. 100 de celles qui avaient de jeunes enfants, alors que dans 65 p. 100 des cas, des ordonnances ont été rendues au bénéfice des enfants.

Il importe de noter que les associations féminines ne trouvent rien à redire à cela. Si l'épouse est en mesure de subvenir à ses propres besoins, il n'y a pas lieu de lui verser une pension alimentaire. Tous nos mémoires et toutes nos positions reposent sur ce principe fondamental. Loin de nous l'intention d'encourager l'exploitation des ex-époux. Nous croyons au contraire qu'une telle action serait préjudiciable à tous, y compris les épouses concernées.

Le problème se pose quand les ex-épouses ne sont pas en mesure de subvenir elles-mêmes à leurs besoins. On peut alors les répartir en deux groupes principaux: celles où l'épouse reste au foyer pour garder les très jeunes enfants et celle des ménagères plus âgées. Il est arrivé, au cours des quelques dernières années, un nombre de plus en plus élevé de celles qui ont de jeunes enfants qui ont été contraintes de quitter le foyer presque aussitôt même si le mari et père pourrait très bien assurer la subsistance de la mère durant les quelques années où il lui faudrait rester au foyer avec les jeunes enfants. Ici, nous ne sommes plus d'accord. Car si les conjoints ont décidé qu'un parent devrait demeurer au foyer avec les enfants jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge scolaire et si le parent qui n'a pas la garde des enfants peut se le permettre financièrement, il devrait assurer la subsistance de son ex-épouse.

En pratique, les choses ne se passent pas toujours ainsi. Tout dépend de la façon de penser du juge. La loi ne prescrit aucune ligne directrice, de sorte que les jugements ont varié sur ce point. Aussi demandons-nous qu'il soit stipulé dans la loi que, si le parent qui n'a pas la garde de l'enfant en a les moyens, celui qui en a la garde puisse rester au foyer avec l'enfant.

Le second groupe qui nous préoccupe est celui des femmes d'âge mûr. Il n'y a pas d'âge déterminé, mais nous nous inquiétons surtout de celles qui ont entre 45 et 50 ans qui, la plupart, sont restées longtemps au foyer par suite d'une décision prise en ce sens par les deux conjoints. Même dans ces cas, les juges ont nettement eu tendance à accorder une pension de durée fixe et de plus en plus courte. En 1982-1983, ces ex-épouses se voyaient souvent accorder une pension d'une durée de trois ans. Si elles n'étaient pas parvenues à subvenir à leurs besoins, à la fin de cette période, certains juges accordaient une prolongation et d'autres, pas. En 1983, ce point a été particulièrement débattu dans la cause *Messier c. Delage*. Le mari, un psychiatre, gagnait plus de 75 000 c. \$ par an; son épouse était restée au foyer pendant 12 ans pour s'occuper de la maison et élever les enfants. Après le divorce, elle a obtenu la garde des

[Text]

children and entertaining for 12 years, and after the divorce she got custody of the young children, but during that time she went back to school and obtained a degree in translation.

At that time she was close to 40, and when she tried to get work there was none, except contracts that amounted to no more than \$3,000 a year in income. The husband went to court and asked that all support to the wife be terminated. His argument was that the wife was not fully employed because of the labour market, so he should not have to carry that burden and she should go on welfare, if need be, and he should be freed.

**Senator Buckwold:** Were there any children?

**Ms. Dulude:** They had a daughter 15 years of age living with her and an older son living with the father.

The lower court in Quebec decided that all payments should be terminated, and the appeal court in Quebec supported that decision. The Supreme Court reversed that, although it was a narrow decision, and said that it was not fair to terminate the support at that point because the wife was still in need and there was no proof whatsoever that she was not trying hard. On the contrary she had gone back to school and was doing everything to try to find work. Between the 1983 decision and now, courts are much more careful in awarding time limited awards and in extending them at the end of the term if the wife has not been able to find a job.

This bill before us has two sets of provisions in section 17(3) and 17(8). First, time limits are now specifically allowed and, secondly—and this is the part that is really troublesome to us—in this bill it states that when a time limit expires there cannot be an extension unless there is a change in the situation of the spouse. The problem is, of course, that in a case like the ones we are talking about, of older wives, there has not been a change in their position if they have not found a job. When this was brought to Mr. Crosbie's attention he said that the courts would correct it. Frankly, it does not make any sense, because the act specifically would say that the courts cannot extend the time limit unless there has been a change. They are forbidden from intervening in cases like that by the very bill that Mr. Crosbie is putting forward. We would like this section to be changed to read that at the end of a prescribed period the courts could extend, if they thought it necessary and reasonable in the circumstances. We would simply leave it to the courts to exercise their discretion and not prevent them from extending the time limit.

Other financial problems with the support payments are that the amounts of support granted by the courts are exceedingly low. In an Alberta study in 1981 the child support figures showed that 40 per cent of the child support awards were between \$50 and \$100 a month. Another 46 per cent were between \$100 and \$200. Therefore, almost all awards were under \$200.

If we look at the cost of child care alone it is now more than \$250 a month from Monday to Friday. If the parent who has custody is earning more than \$12,000 a year there is no subsidy for child care because it is only for the very poor that child care is subsidized in Canada.

[Traduction]

jeunes enfants. Elle s'est inscrite à une école et a obtenu un diplôme en traduction.

Elle approchait alors de la quarantaine et lorsqu'elle a cherché du travail, elle n'a obtenu que des contrats qui ne s'élevaient guère à plus de 3 000 \$ par année. Le mari a alors demandé au tribunal la cessation de toute pension alimentaire, alléguant que si sa femme n'était pas employée à plein temps c'était à cause de la situation du marché du travail, qu'il ne devait pas être obligé de porter ce fardeau, qu'elle devait s'adresser au bien-être social et qu'il soit libéré de toute obligation.

**Le sénateur Buckwold:** Y avait-il des enfants?

**Mlle Dulude:** Elle avait une fille de 15 ans qui restait avec elle et une autre, plus âgée, qui demeurait avec le père.

Le tribunal de première instance du Québec a jugé que tout versement devait cesser et la Cour d'appel du Québec a entériné ce jugement. La Cour suprême l'a renversé, bien que de justesse, disant qu'il n'était pas équitable de mettre fin à la pension alimentaire parce que l'épouse était encore dans le besoin et qu'il n'y avait aucune preuve qu'elle ne faisait pas son possible. Bien au contraire, elle était retournée à l'école et s'efforçait de trouver du travail. Depuis ce jugement rendu en 1983, les tribunaux se montrent beaucoup plus prudent en matière de pensions de durée limitée—et de leur prolongation lorsque l'ex-épouse n'a pas réussi à travailler.

Le projet de loi que nous étudions comporte deux sortes de dispositions énoncées aux paragraphes 17(3) et 17(8). Premièrement, il autorise les ordonnances de durée limitée et, également—c'est le point qui nous préoccupe—il prescrit qu'à l'expiration de cette durée, il ne saurait y avoir d'extension que si la situation de l'ex-épouse a changé. Le problème réside bien entendu en ce que, pour les femmes d'âge mûr qui restent au foyer, il ne s'est produit aucun changement dans leur situation, si elles n'ont pas trouvé un emploi. Lorsque ce point a été signalé à M. Crosbie, il a dit que le tribunal se chargerait d'y remédier. C'est franchement insensé, car la loi prescrit que le tribunal ne saurait prolonger le durée à moins d'un changement de situation. Il lui serait défendu d'intervenir dans des cas semblables, en vertu du projet de loi même que présente M. Crosbie. Nous aimerions que cette disposition soit modifiée pour que, à la fin d'une période déterminée, le tribunal puisse la proroger, s'il le juge nécessaire dans les circonstances. Nous devrions laisser ce point à la discrétion du tribunal et ne pas lui interdire de proroger la durée.

D'autres difficultés financières liées aux versements des pensions alimentaires proviennent du fait que les montants accordés par le tribunal sont minimes. Selon une étude menée en Alberta, en 1981, sur les ordonnances alimentaires accordées aux enfants, 90 p. 100 se situaient entre 50 \$ et 100 \$ par mois et 46 p. 100, entre 100 \$ et 200 \$. Presque toutes ces pensions étaient donc inférieures à 200 \$.

Pris isolément, les services de garde coûtent, par enfant, du lundi au vendredi, plus de 250 \$ par mois. Si le parent qui a la garde gagne plus de 12 000 \$ par an, aucune subvention n'est accordée pour la garde de l'enfant, car celle-ci n'est subven-



## [Text]

If you look at the poverty lines of Statistics Canada you will see that in their figures for each additional child in the family they say that the cost of basic sustenance for a child is \$250 a month. If we are talking about a mother in the labour force we are talking right away about \$500. The burden that the mother has to bear in terms of the support of the child is much heavier than that of the father after the divorce takes place.

The question that we ask is: Is it because fathers cannot afford any more that the amounts are set so low? The studies made, including the Alberta one, conclude that that is not the case. Statistics Canada reports that the average maintenance payments amount to less than 20 per cent of the ex-husband's income and the medium is 17 per cent of the income. Therefore, the result is that after a divorce if you take the household income and divide it among the number of people to be supported, you will see that the standard of living of fathers rises considerably while the standard of living of the mothers is much lower than it was before the divorce.

In fact, the amounts of child maintenance are so low that the Manitoba Law Reform Commission in a report in 1976 said that it had complaints from fathers who said that they just could not believe how low the amounts were that they had been ordered to pay. In the province of Manitoba it was not unusual for judges to award an allowance of child support of \$25 per month even if the father had said that he was willing to pay more. If you want any of the citations for what I have referred to, I will be glad to provide them.

We are asking that there be a study by the government to devise fair and objective criteria for the amounts of support to be awarded. What the studies find is that each judge follows a set of personal criteria. They are consistent with their own criteria, but there are no two judges who use the same criteria. In the same courthouse you will have exceedingly varied decisions with reference to amounts awarded on the basis of the same facts. This leads to a disrespect for the law.

With reference to the problem of collection of maintenance payments, you have heard numerous times what a problem that is. You may also have heard that the solution is to have self-starting systems where the wives do not have to apply themselves. There are many problems with women having to complain when they don't receive the payments that have been awarded to them. It is a very time-consuming process and if you have a job you might end up collecting less than it costs you to pursue the complaint. Also, the emotional factor is quite a burden, when in fact the spouses do not want any contact with each other and would rather be completely free of each other in every way.

I have been a legal aid lawyer for two years and I have experienced instances where welfare authorities would force the wife to go after the husband when she did not want to. Every time the husband was forced to pay he would beat his wife up. The welfare authorities still forced her to continue against her will. If the wife is on welfare she is not getting a

## [Traduction]

tionnée au Canada qu'à l'égard des personnes extrêmement pauvres.

D'après les seuils de pauvreté fixés par Statistique Canada, il en coûte 250 \$ par mois pour subvenir aux besoins d'un enfant. Si la mère travaille, ce chiffre atteint aussitôt 500 \$ par mois. Car après le divorce, le fardeau de la mère est, à cet égard, beaucoup plus lourd que celui du père.

La question que nous posons est la suivante: est-ce parce que le père est incapable de payer une pension plus élevée que les montants fixés sont aussi bas? Les études faites jusqu'ici, y compris celle de l'Alberta, prouvent qu'il n'en est rien. Statistique Canada rapporte que les pensions alimentaires s'élèvent en moyenne à moins de 20 p. 100 du revenu de l'ex-mari et que la médiane se situe à 17 p. 100 de ce même revenu. Ainsi, si l'on divise, après le divorce, le revenu du ménage entre le nombre de personnes à soutenir, on constate que le niveau de vie du père augmente appréciablement, tandis que celui de la mère est bien inférieur à ce qu'il était avant le divorce.

De fait, les montants relatifs à la subsistance de l'enfant sont si indignes que la Commission de réforme du Manitoba, dans un rapport qu'elle a publié en 1976, déclare avoir reçu des plaintes de la part de certains pères qui s'avouaient extrêmement surpris des pensions alimentaires peu élevées qu'ils devaient verser pour les enfants. Dans la province du Manitoba, le tribunal accorde souvent une pension mensuelle de 25 \$ pour la subsistance de l'enfant, même si le père déclare qu'il est en mesure de verser davantage. Je serai heureuse de remettre aux intéressés les déclarations auxquelles j'ai fait allusion.

Nous demandons au Gouvernement d'effectuer des recherches en vue de fixer des critères objectifs et justes pour les pensions alimentaires. Les études révèlent en effet que chaque juge se règle sur ses propres critères qui diffèrent de ceux des autres. Un même tribunal rendra des décisions tout à fait différentes dans des cas semblables ce qui fait que l'on finit par déconsidérer la loi.

On nous a souvent parlé du problème que constitue l'exécution des ordonnances alimentaires. On vous a peut-être dit aussi que la solution consistait en des régimes qui s'appliquent automatiquement sans que les épouses aient à formuler de demandes. Les femmes ont souvent à se plaindre qu'elles ne touchent pas les pensions alimentaires qui leur ont été accordées. Si elles travaillent et si elles essayent de les recouvrer, il arrive souvent que des frais de poursuites dépassent le montant de la pension, car il s'agit d'un long processus. Il faut aussi compter avec le facteur émotif, car souvent les ex-conjoints ne tiennent pas tellement avoir de rapport l'un avec l'autre, chacun préférant être entièrement libre.

Je travaille depuis deux ans comme avocat au Bureau d'aide juridique et j'ai connu plus d'un cas où les responsables au bien-être social contraignaient l'épouse à entamer des poursuites contre son mari, malgré la répugnance qu'elle éprouvait à le faire. Chaque fois que l'époux était obligé de payer, il battait sa femme. Les préposés au bien-être ne contraignaient pas

[Text]

penny of that money anyway because it is deducted dollar for dollar from the amount that she is getting.

All of these reasons add up to the fact that if you do not have a mechanism which will automatically go into gear when the payment is not made—and only Manitoba has that kind of system in Canada—the ex-husbands are not going to pay because they feel that they can get away with it, and the fact is that they can get away with it.

When we look at what the federal government is doing and what it proposes to do on this subject, we see that it is really minimal and deplorably little. Mr. Crosbie announced last week that his government would give a million dollars to all provinces and the Territories over a period of three years for their collection costs. That is minimal compared to the real costs involved. If we look at the United States, which is a country not known for its great social measures, they are doing a much better job. The federal government in the United States is paying three-quarters of the collection costs of all the states. Following the institution of such a system in the United States there has been a tremendous increase in the amounts collected and the system is said to be working very well.

Constitutional problems which are often cited here as an impediment for the federal government to do anything are exactly the same in the United States. In the United States support is given under state law and the federal government can, nevertheless, intervene to give money. I am sure that, in Canada, if the federal government decided to give more money to the provinces, they would not say that there is a constitutional conflict.

I will just say a few words on custody. Joint custody is a very good thing when it works. It involves a special lifestyle and the people I know who have an arrangement of joint custody talk about it as though it were a religion. It is a bit like a religion—you have to believe in it for it to work. Because it takes special people with a special commitment, joint custody cannot be imposed or forced upon unwilling parents. I do not believe that any practising lawyer would recommend forced joint custody, because he would know that that would lead to continuing conflict. Joint custody involves the maintenance of a very delicate balance.

You may have heard from fathers that there is discrimination against them in terms of the allocation of custody. There is no evidence of such discrimination against fathers. The fact that, in 85 per cent of the cases, the custody of the children is awarded to the mother is not an indication of discrimination, because there are few fathers who actually apply for custody. If we were to look at who actually applied, then we would see that there seems to be no overt preference for one parent or the other. If we were to talk to practising lawyers, we would find that fathers who wanted custody of the children are very much the exception rather than the rule, which does not mean that, when fathers want custody, they should not be treated equally.

Contrary to this fear of discrimination on the part of fathers, women are now afraid that things might start working the other way. Statistics indicate that the husband is more likely

[Traduction]

moins l'ex-épouse à continuer cette manœuvre. Si l'ex-épouse reçoit des prestations de l'assistance publique, on a tôt fait d'en déduire le montant de la pension alimentaire.

Toutes ces raisons démontrent bien que, à moins d'un mécanisme qui entre automatiquement en fonction lorsque la pension alimentaire n'est pas versée—dont le Manitoba est seul pourvu au Canada—l'ex-époux ne paiera pas la pension alimentaire puisqu'il peut effectivement s'en exempter sans crainte de sanction.

Devant les mesures que prend ou entend prendre à ce sujet le gouvernement fédéral, il faut bien constater qu'elles constituent un déplorable minimum. M. Crosbie a annoncé la semaine dernière que son gouvernement, au cours d'une période de trois ans, donnerait un million de dollars à toutes les provinces et territoires, pour couvrir leurs frais de recouvrement. C'est une bien modeste somme, comparée aux coûts réels de ce recouvrement. Aux États-Unis, pays bien connu pour ses mesures sociales progressives, la situation est bien meilleure. Le gouvernement fédéral des États-Unis assume les trois quarts des frais de recouvrement de pensions de tous les États. L'institution de ce système aux États-Unis a entraîné une augmentation prononcée des montants recouverts et l'on dit de ce système qu'il fonctionne très bien.

Les problèmes constitutionnels que l'on invoque souvent ici pour expliquer pourquoi le gouvernement fédéral ne peut agir, sont exactement les mêmes qu'aux États-Unis, où l'aide est accordée en vertu de la loi de l'État et où le gouvernement fédéral peut néanmoins intervenir et donner de l'argent. Je suis convaincu que, si le gouvernement fédéral canadien décide de donner plus d'argent aux provinces, ces dernières ne crieront pas au conflit constitutionnel.

Quelques mots maintenant au sujet de la garde. La garde partagée est une très bonne chose, lorsqu'elle réussit. Elle suppose un genre de vie spécial et ceux que je connais qui ont conclu une telle entente en parlent comme s'il s'agissait d'une religion. C'est un peu comme une religion—car il faut y croire pour qu'elle réussisse. Parce qu'il faut des gens spéciaux qui ont conclu un accord spécial, la garde partagée ne saurait être imposée à des parents non consentants. Aucun avocat ne recommanderait, je crois, la garde partagée obligatoire, parce qu'il sait qu'elle créerait un état conflictuel perpétuel. La garde partagée suppose le maintien d'un délicat équilibre.

Vous avez peut-être entendu dire par le père qu'il fait l'objet de discrimination sur le plan de l'allocation de la garde. Il n'y a aucune preuve qu'une telle discrimination soit exercée contre le père. Le fait que, dans 85 p. 100 des cas, la garde de l'enfant soit accordée à la mère n'est pas un signe de discrimination, parce qu'il y a relativement peu de pères qui demandent la garde de l'enfant. Si l'on tient compte de la personne qui, effectivement, fait cette demande, on ne relève pas de préférences marquées, envers l'un ou l'autre parent. Les avocats vous diront que le père qui demande la garde de ses enfants est plutôt l'exception, ce qui ne signifie pas que le père qui veut obtenir cette garde ne doit pas être traité sur un pied d'égalité.

À l'opposé de cette crainte de discrimination de la part du père s'inscrit celle des femmes qui redoutent que la pendule soit en train d'osciller dans l'autre sens. La statistique indique



[Text]

than the wife to remarry. There are many reasons for this, but that is what statistics indicate. In many situations, he will marry someone who already has a child and will establish a traditional family situation. Such fathers have come before the court to ask that his family situation be compared to that of his ex-wife, who is a single parent in the labour force. He will maintain that he is providing a more stable home and that he is in a better position to provide for the children of the first marriage. That is why women are afraid that there may be discrimination against them in such cases.

I am not going to say that there is discrimination one way or the other. What I am saying is that there is no data to substantiate such claims. On behalf of women in general, I will say that, if there is discrimination in any direction, we are against it. We do not think that there should be any preference in awards of custody.

To comment briefly on Mr. Crosbie's amendments of last week concerning custody, we are pleased that he has rejected the concept of a presumption of joint custody. We are convinced that that would have done a great deal of harm. We have no problem with the changes that he has introduced concerning the greater amount of information to be given to the non-custodial parent on different factors concerning the child. We think that is fine. There is also a new criterion to be considered in awarding custody, which is a consideration of which of the parents is more generous in terms of the access to the child that he would provide to the other parent. We do not see anything wrong with including that as a criterion. We think that it is legitimate. However, if that is the only specific criterion that is mentioned, legally the courts could say that, if that criterion is written into the law and other criteria are not, it will be the main factor to be considered. We would like another factor to be added which is, and I quote, "the demonstrated capacity of a parent to provide day-to-day care for the child." It is obvious that this should be an important criterion for consideration. To ensure that it is considered, we would like it to be put into the law.

Another addition we would like to see specifically spelled out in the bill is that a judge cannot order joint custody unless both parents agree to it. If no change is made to the present wording of the bill, a judge could decide on his own to order joint custody, even though neither parent may want it. This is still a possibility.

Those are my opening remarks. I would be happy to answer any questions honourable senators may have.

**Senator Cools:** I observe that, in your brief and in your statements, you referred to the *Messier vs. Delage* decision. I wonder whether you would share with the members of the committee the opinion of Madam Justice Wilson, who dissented on that case.

**Ms. Dulude:** Yes. I mentioned that it was a very close decision at the Supreme Court level—four against three. It was the overturning of the lower court's decision to stop the award at that point. The minority decision was written by a former head

[Traduction]

que l'époux se remarie, plus souvent que l'épouse. Le fait s'explique de bien des manières, mais c'est ce que démontre la statistique. Dans bien des cas, il mariera une femme qui a déjà un enfant et constituera une famille traditionnelle. Il lui arrive souvent de demander au tribunal de comparer sa situation familiale à celle de son ex-épouse, qui est un parent seul et qui travaille. Il soutiendra qu'il est en mesure d'assurer un foyer plus stable et que, mieux qu'elle il peut prendre soin des enfants de son premier mariage. C'est pourquoi les femmes craignent que la discrimination soit exercée envers elles dans des cas de ce genre.

Je ne veux pas dire qu'il y a discrimination de part ou d'autre, mais simplement qu'aucune donnée ne vient appuyer de telles assertions. Au nom des femmes en général, je dirai que nous nous opposons à toute discrimination. Nous ne pensons pas qu'en matière de garde d'enfant il doive y avoir une préférence quelconque.

Quant aux amendements proposés par M. Crosbie la semaine dernière au sujet de la garde, j'aimerais dire brièvement que nous sommes heureux qu'il ait rejeté le concept de la présomption de garde partagée. Nous sommes convaincus que cela aurait causé un tort énorme. Nous ne contestons nullement les changements qu'il a apportés quant à la nécessité de mieux informer le parent qui n'a pas la garde de l'enfant sur différents détails concernant l'enfant. C'est parfait à notre avis. Il faut aussi, en accordant la garde, tenir compte d'un nouveau critère, celui de savoir qui des deux parents consentirait le plus facilement à ce qui l'autre ait accès à l'enfant. Nous ne nous opposons nullement à ce que ce critère légitime soit inclus. Toutefois, si c'est le seul critère qui figure dans la loi les tribunaux pourraient juger qu'il a préséance sur d'autres que la loi ne mentionne pas. Nous aimerions qu'un autre facteur soit ajouté et je cite «la capacité manifeste d'un parent à fournir des soins quotidiens à l'enfant.» Il est évident que c'est là un critère important qui devrait entrer en ligne de compte. Pour être sûrs qu'on n'y passera pas outre, nous aimerions qu'il figure dans la loi.

Nous aimerions aussi que le projet de loi précise qu'un juge ne peut ordonner la garde partagée à moins que les deux parents y consentent. Si aucun changement n'est apporté au libellé actuel du projet de loi, un juge pourrait décider de son propre chef d'ordonner la garde partagée même si aucun des parents ne la désire. Cela demeure une possibilité.

Voilà qui met fin à ma déclaration préliminaire. Je serai heureux de répondre à toutes les questions que les honorables sénateurs voudront bien me poser.

**Le sénateur Cools:** Je note que dans votre mémoire et dans votre déclaration, vous citez le jugement *Messier c. Delage*. Je me demande si vous partageriez, comme les membres du Comité, l'opinion dissidente de madame le juge Wilson dans cette affaire.

**Mme Dulude:** Oui. J'ai mentionné que cette décision l'avait emporté de peu à la Cour suprême—quatre contre trois. On avait ainsi renversé la décision d'un tribunal inférieur pour faire abstacle à l'ordonnance. L'opinion minoritaire a été rédi-

[Text]

of the Law Reform Commission, and Madam Justice Wilson was one of those dissenting.

The lower court decision was to stop the payment at the time of the court case, and the reasoning behind it was that equality for women meant that they could no longer depend on men and that, therefore, the husband should be freed after a certain point. This philosophy was very common in California after the ruling that property was to be divided equally. For a time, courts were of the view that they were being enlightened in dividing things absolutely equally—in maintaining that, if wives were to have half the property, they were not to have any more than that. This philosophy continued for a while, until the Supreme Court realized that, in cases where there was genuine equality, there should not be further support payments, but that, in cases where there was a longstanding, continuing dependency by choice of both spouses, then it should be allowed to continue. In my view, the minority decision is the kind that carries equality too far. It is what you might call putting the cart before the horse.

**Senator Cools:** It seems to me that, in that decision—and I could be wrong because it is a while since I have read the it is put forward that judgment—divorce is intended to dissolve the relationships, and certain financial relationships were part of those which a divorce is intended to dissolve.

**Ms. Dulude:** Indeed, the wife would like it to be dissolved, but she has to live. What the dissenting opinion missed is that the reason why the wife was not able to support herself at that point was because of the marriage.

**Senator Cools:** This is an interesting point, because the issue before lawyers and, to some extent, before us in a particular clause of this legislation, is how long that financial obligation continues. Is it according to the proposed legislation or does it go on for 10 years or 20 years? How long, as in the case of *Messier v. Delage*, after a person has paid for retraining and so on, does that obligation continue? In other words if a man and woman both aged 20 get married, would that obligation still exist after 30 years?

**Ms. Dulude:** If they were both 20 and she stayed at home for 30 years?

**Senator Cools:** Say they were married for five years.

**Ms. Dulude:** Then it would be hard to argue that the marriage did very much harm to her ability to earn a living. These are the kinds of things judges weigh. What we are saying is that we are willing to let judges continue to decide such matters, because they have the facts of the case in front of them, they can see the circumstances, and they can weigh the arguments. What we are against is the artificial cutting-off of the judge's capacity to decide on the basis of the facts. The bill says that, if a judge makes a mistake in estimating that retraining will take three years, that judge will not be able to correct his error.

**Senator Cools:** On page 38A:5 of your brief to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs of the House of Com-

[Traduction]

gée par un ancien chef de la Commission de réforme du droit, et madame le juge Wilson était parmi les dissidents.

La décision du tribunal inférieur consistait à arrêter le paiement au moment où l'affaire avait été introduite, sous prétexte que l'égalité des femmes, signifiait qu'elles ne devaient plus dépendre des hommes et, par conséquent, que les maris devraient être libérés de leurs obligations après un certain temps. Cette opinion était très répandue en Californie après que l'on eut décidé dans cet État que les biens seraient divisés également. Pendant un certain temps, les tribunaux étaient d'avis qu'il y avait tout lieu de diviser les biens en parts égales, en soutenant que si les épouses devaient avoir la moitié des biens, elles ne devaient pas en demander davantage. Cette façon de penser a prévalu pendant un certain temps, jusqu'à ce que la Cour suprême se soit rendu compte que dans les cas où régnait une égalité réelle, une pension supplémentaire ne se justifiait pas alors que si une dépendance continue existait par choix des deux conjoints, cette pension devrait continuer. A mon avis, la décision minoritaire pousse l'égalité trop loin. C'est un peu comme si on mettait la charrue avant les bœufs.

**Le sénateur Cools:** Il me semble que dans cette décision—et je peux me tromper car il y a longtemps que j'ai lu le jugement—soutient que le divorce a pour but de dissoudre les relations, entre autres certaines relations financières.

**Mme Dulude:** En effet, l'épouse aimerait qu'elles soient dissoutes, mais elle doit vivre. L'opinion dissidente n'a pas tenu compte du fait que si l'épouse n'était pas capable de subvenir elle-même à ses besoins, c'était à cause du mariage.

**Le sénateur Cools:** C'est une observation intéressante, parce que les avocats, et dans une certaine mesure nous aussi lorsque nous examinons un article particulier de cette loi, devons nous demander combien de temps cette obligation financière durera. Devons-nous nous en remettre au projet de loi ou bien cette période se prolonge-t-elle pendant 10 ou 20 ans? Combien de temps, comme dans l'affaire *Messier et Delage*, cette obligation continue-t-elle après qu'une personne ait payé le recyclage etc.? Autrement dit, si un homme et une femme tous deux âgés de 20 ans se marient, cette obligation durerait-elle après 30 ans?

**Mme Dulude:** S'ils avaient tous deux 20 ans et qu'elle soit restée au foyer pendant 30 ans?

**Le sénateur Cools:** S'ils ont été mariés pendant cinq ans.

**Mme Dulude:** Il serait alors très difficile de prétendre que le mariage ait vraiment nuit à ses possibilités de gagner sa vie. Les juges tiennent compte de ce genre de choses. Nous sommes d'avis que les juges devraient continuer à trancher ces questions parce qu'ils ont les faits devant eux, ils sont au courant des circonstances, et ils sont en mesure d'évaluer les arguments. Nous nous opposons toutefois à la réduction artificielle de la capacité des juges à décider en se fondant sur les faits. Le projet de loi stipule que si le juge fait une erreur en évaluant que le recyclage prendra trois ans, ce juge ne pourrait rectifier son erreur.

**Le sénateur Cools:** À la page 38A:5 du mémoire que vous avez présenté au Comité sénatorial de la justice et des ques-



[Text]

mons, you say that "the effect is to make us want to retain adultery and cruelty for the time being as leverages for women against husbands anxious to avoid scandal." That sounds to me like blackmail.

**Ms. Dulude:** We are saying that the way the bill is made up—and again let us leave aside all those wives who are capable of supporting themselves, because they are not a problem—and talk about wives who are in need

**Senator Cools:** We are talking about adultery.

**Ms. Dulude:** We are talking about support, making concessions in the area of support payments. It is relevant to support. We are saying that in the case of wives who are in need there is no protection under this bill. They would find themselves in jeopardy as a result of the short time limit or because there is no protection for women with young children. These are the sorts of women which this portion of the brief is considering. We are saying that unless these support provisions are tightened up these women will lose the leverage that they have right now

**Senator Cools:** Could you tell us about that leverage?

**Ms. Dulude:** I am trying to explain. They are saying that the full grounds of adultery and cruelty can be used in some cases by older wives. Suppose we have a couple in their fifties. The husband wants to remarry somebody right away because his companion is saying that, if he does not marry her very soon, she might not marry him at all. Under this proposed law, the wife is not able to get an amount that will support her adequately. As a result of the delay because of provisions like adultery and cruelty, that woman is in a better bargaining position. It helps in those cases. I have spoken to practising lawyers who have said that women in these situations can use these tactics. I agree that it is dirty dealing, but these lawyers also say that this is the way inadequate laws are corrected. We are saying that, if the support provisions were strengthened, these women would not have to resort to these tactics. Does that answer your question?

**Senator Cools:** I agree with you when you say that we should have a no-fault divorce act. I am amazed that you would articulate it in the way you have. Witnesses have informed this committee that the ground of adultery is used as leverage.

**The Chairman:** That is a fact of life.

**Senator Cools:** That is why I would like to see that instrument of vengeance and malice removed from the bill.

**Ms. Dulude:** If the support provisions were adequate, I would be only too glad to say the same thing.

**Senator Fairbairn:** Are you saying that the support measures as presented in this bill are not sufficient to have only the

[Traduction]

tions juridiques de la Chambre des communes, vous dites que l'effet sera de nous porter à conserver l'adultère et la cruauté pour le moment pour permettre aux femmes d'avoir un certain ascendant sur des maris désireux d'éviter le scandale. Cela ressemble, à mon avis, à du chantage.

**Mme Dulude:** De la façon dont le projet de loi est formulé—et à nouveau laissons de côté toutes ces épouses qui sont capables de subvenir elles-mêmes à leurs besoins, parce qu'elles ne causent pas de problèmes—et parlons plutôt des femmes qui sont dans le besoin.

**Le sénateur Cools:** Parlons de l'adultère.

**Mme Dulude:** Nous parlons du soutien alimentaire, de la nécessité de faire des compromis dans le domaine des paiements de pensions alimentaires. Il s'agit des pensions alimentaires. Selon nous, les femmes qui sont dans le besoin ne sont nullement protégées par ce projet de loi. Elles se retrouveraient en danger, en raison du court délai ou parce qu'il n'y a aucune protection pour les femmes qui ont de jeunes enfants. C'est de ce genre de femme que traite cette portion du mémoire. Nous croyons que si ces dispositions portant sur l'ordonnance alimentaire ne sont pas renforcées, ces femmes perdront toute la capacité d'exercer une certaine influence qu'elles ont maintenant.

**Le sénateur Cools:** Pourriez-vous nous parler de cette capacité?

**Mme Dulude:** J'essaie d'expliquer. On dit que les motifs d'adultère et de cruauté peuvent être utilisés dans certains cas par des épouses plus âgées. Prenons un couple dans la cinquantaine. Le mari veut se remarier immédiatement, parce que sa future compagne dit que s'il ne l'épouse pas bientôt elle pourrait fort bien refuser de l'épouser. Aux termes du projet de loi, l'épouse ne peut obtenir une somme qui l'aidera à vivre convenablement. En raison du retard causé par des dispositions comme l'adultère et la cruauté, cette femme est en meilleure position de négociation. Cela aide dans ces cas. Certains avocats m'ont dit que les femmes qui vivent ces situations peuvent utiliser ces tactiques. Je conviens avec vous que c'est une pratique basse mais ces avocats affirment également que c'est ainsi que les lois inadéquates sont corrigées. Nous prétendons que si les dispositions touchant l'ordonnance alimentaire sont renforcées, ces femmes n'auront pas recours à ces tactiques. Ai-je répondu à votre question?

**Le sénateur Cools:** Je reconnais que nous devrions avoir une loi sur le divorce qui ne ferait intervenir aucune faute. Je suis étonnée que vous l'ayez formulée ainsi. Des témoins ont informé ce comité que l'adultère était utilisé comme instrument de négociation.

**La présidente:** C'est un fait.

**Le sénateur Cools:** C'est pourquoi j'aimerais que cet instrument de vengeance et de malice soit retiré du projet de loi.

**Mme Dulude:** Si les dispositions relatives à l'ordonnance alimentaire étaient adéquates, je ne serais que trop heureuse de réclamer la même chose.

**Le sénateur Fairbairn:** Voulez-vous dire que les mesures touchant l'ordonnance alimentaire, qui sont présentées dans le

[Text]

ground of complete, no-fault divorce? That, repugnant as the tactics used in the fault provisions are to you, they offer protection to a minority of women?

**Ms. Dulude:** Yes. I have received letters from three different wives who have told me that that was the only way they were able to get a half decent settlement; that even though they found it repugnant they had to resort to it.

**The Chairman:** I agree that the wording in clauses 17(3) and 17(8) of Bill C-47 is convoluted. Paragraph 17(8)(a) reads:

a variation order is necessary to relieve economic hardship arising from a material change described in subsection (3) that is related to the marriage;

In other words, it cannot be the fact that the woman suddenly became very ill or developed a chronic illness and became incapable of working, but must be related back to the marriage?

**Ms. Dulude:** It must be a change related to the marriage.

**The Chairman:** That is right.

**Ms. Dulude:** Clause 17 (3) refers to applications made before the time limit has expired, and subclause (8) refers to applications made after the time limit has expired. I have been told that some people had problems with having subclause (8) changed because it could be a while after the time limit had expired. They said that they would not want women to be able to come back ten years after the time had expired. That is a situation that had not occurred to us, and when this was suggested, we said that we did not want someone to go back ten years after the time limit had expired, so we have no objection to there being a specific time period put in. We suggested that one could not return five years after the time limit had expired.

**The Chairman:** That might be a useful amendment to propose.

**Ms. Dulude:** I believe that Mr. Svend Robinson had the specific wording of that amendment prepared by the researchers of the House of Commons committee, and also wording to amend subclause (3) that would say that in the case of an extension of a time limit the judge could look at all relevant circumstances, and not just a change. So, the committee can get the exact wording of those proposed amendments from Mr. Robinson. They have been prepared.

**The Chairman:** I understand that some of the proposed amendments are being considered today by that committee, but I do not know if, in fact, that has happened yet, or what the result is, but I believe it would be useful for us to see what changes have been made and whether any account has been taken regarding the many representations that have been made on this matter, because some of them are certainly useful and would serve to clarify the law and make its application a great

[Traduction]

projet de loi, ne suffisent pas si l'on retient uniquement comme motif le divorce sans notion de tout, car, aussi répugnantes que puissent vous paraître les tactiques utilisées dans les dispositions de défaut, elles offrent une protection à une minorité de femmes?

**Mme Dulude:** Oui. J'ai reçu des lettres de trois épouses différentes qui m'ont dit que c'est la seule façon pour elles d'obtenir un règlement à peine décent, que même si elles trouvaient cette pratique répugnante, elles devaient y avoir recours.

**La présidente:** Je conviens que le libellé des articles 17(3) et 17(8) du projet C-47 est ambigu. L'alinéa 17(8)a) se lit comme suit:

L'ordonnance modificative s'impose pour remédier à une difficulté économique causée par un changement au paragraphe (3) et liée au mariage;

Autrement dit, ce ne peut être parce que la femme est tombée soudainement très malade ou a été frappée d'une maladie chronique et est devenue incapable de travailler; il faut que cela soit relié au mariage?

**Mme Dulude:** Il faut que ce changement soit relié au mariage.

**La présidente:** C'est exact.

**Mme Dulude:** Le paragraphe 17(3) a trait aux demandes qui sont faites avant que la durée limite ne soit expirée, et le paragraphe (8) renvoie à des demandes faites après que la durée limite a expiré. On m'a dit que certaines personnes hésitent à faire changer le paragraphe (8) parce que cela pourrait avoir lieu après l'expiration de la durée limite. Elles ont dit qu'elles ne voudraient pas que les femmes puissent revenir à la charge 10 ans après que la durée limite a expiré. C'est une situation à laquelle nous n'avions pas pensé, et lorsque ce changement a été proposé, nous avons dit que nous ne voulions pas que personne ne revienne réclamer quoi que ce soit après que la limite a expiré, de telle sorte que nous ne voyons aucune objection à préciser la durée de la période en cause. Nous avons proposé que personne ne puisse faire de réclamations cinq ans après l'expiration de la durée limite.

**La présidente:** Ce pourrait être un utile amendement à proposer.

**Mme Dulude:** Je crois que M. Svend Robinson a fait préparer le libellé de cet amendement par les chercheurs du Comité de la Chambre des communes, et également le libellé visant à amender le paragraphe (3) qui dirait que dans le cas d'une prolongation de la durée limite, le juge pourrait examiner toutes les circonstances pertinentes, et non simplement la possibilité d'un changement. Par conséquent, le Comité peut obtenir le libellé exact de ces amendements proposés de M. Robinson. Ils ont été préparés.

**La présidente:** Je sais que certains des amendements proposés sont examinés aujourd'hui par ce comité, mais je ne sais pas si effectivement cet examen est terminé ni quels en sont les résultats, mais je crois qu'il serait utile pour nous de voir quels changements ont été apportés et si l'on a tenu compte des nombreuses représentations qui ont été faites sur cette question, parce que certaines d'entre elles sont certainement utiles et



[Text]

deal more understandable and reliable in terms of getting some consistency.

**Ms. Dulude:** Yes, because Mr. Crosbie is now saying that he is relying on no unjust situations arising by the fact that the court would interpret "change" to include "no change", which is a form of mental gymnastics that no practising lawyer I have talked to can follow. If, as he says, he does not want these kinds of injustices to occur, it seems to me that he should spell that out, and it is not good law to say that this should wait until a decision of the Supreme Court of Canada is rendered.

**The Chairman:** A number of other amendments were proposed to clarify certain clauses of the bill. As you are aware, Ms. Lamb appeared before the committee last week. It might be useful for us to consider those proposals as a committee. I hope we will be able to set aside one meeting so that the committee can deal with some of the proposed amendments and determine whether or not we can support them.

Are there any further questions?

**Senator Stanbury:** Madam Chairman, I have two or three subjects I think worth investigating further. It sounds as though we are not appointing any young judges these days, those who would be knowledgeable of costs regarding the support of children. There are arranged by the judicial community conferences on sentencing, but that is another area. We frequently hear complaints that judges in the same court house hand down different sentences for similar offences. Judges hold conferences and come to conclusions as to reasonable criteria, and so forth. Is there no such arrangement for the judges making these decisions?

**Ms. Dulude:** I understand that in some provinces there are guidelines in the form of budgets that judges are completely free to follow or not. There is one interesting study which was done by economists in the United States. That study looked at the possibility of computerizing decisions on the amounts awarded, because unlike a sentencing, the factors are much more objective. In the case of sentencing, the judge has to consider such things as whether a person is a recidivist, and so forth, which are value judgments. In the case of how much a parent can afford to pay, it is essentially one's budget a judge is dealing with. If there is agreement on the criteria, which is more a legislative function than a judicial one, there could be specific guidelines annexed to the Divorce Act and the Family Law Reform Act, which appendix would state exactly what kind of calculation should be made.

It is unfortunate that this has been left as if it were a detail while, in fact, it is fundamental to how the law is applied.

The criteria used are important enough that they should be the subject of a legislative inquiry.

[Traduction]

serviraient à préciser la loi et à rendre son application beaucoup plus compréhensible et cohérente.

**Mme Dulude:** Oui, parce que M. Crosbie affirme maintenant qu'il s'appuie sur des situations qui ne sont pas injustes du fait que le tribunal pourrait interpréter le «changement» pour inclure «sans changement», ce qui est de la gymnastique mentale qu'aucun avocat praticien auquel j'ai parlé ne pourrait suivre. Si, comme il le dit, il ne veut pas que ces genres d'injustices se produisent, il me semble qu'il devrait le préciser, et il n'est pas bon d'un point de vue juridique de dire qu'il faudrait attendre une décision de la Cour suprême du Canada.

**La présidente:** Un bon nombre d'autres amendements ont été proposés pour préciser certains articles du projet de loi. Comme vous le savez, Mme Lamb a comparu devant le Comité la semaine dernière. Il nous serait peut-être utile d'examiner ces propositions en comité. J'espère que nous pourrions réserver une réunion pour que le Comité puisse traiter de certains des amendements proposés et déterminer s'il y a lieu de les appuyer.

Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Stanbury:** Madame la présidente, il y a deux ou trois sujets qui ne me semblent devoir être examinés davantage. On dirait que nous ne nommons aucun jeune juge ces temps-ci, des juges qui seraient au courant des coûts que comporte la grande des enfants. Ces coûts sont déterminés par voie de concertation judiciaire sur l'établissement des sentences, mais c'est une autre question. On se plaint souvent que les juges du même tribunal donnent des sentences différentes pour des infractions semblables. Les juges se concertent et en arrivent à des conclusions sur des critères qui leur semblent raisonnables, etc. N'y a-t-il pas d'arrangements du genre pour les juges qui prennent ces décisions?

**Mme Dulude:** Je sais que dans certaines provinces il y a des directives sous forme de budgets que les juges sont totalement libres de suivre ou non. Une intéressante étude a été effectuée par des économistes aux États-Unis. Cette étude a examiné la possibilité de mettre sur ordinateur les décisions portant sur les sommes accordées, parce que contrairement à l'adjudication d'une sentence, ces facteurs sont beaucoup plus objectifs. Dans le cas d'une adjudication de sentence, le juge doit considérer certains facteurs comme par exemple s'il s'agit d'un récidiviste etc., et ces facteurs sont des jugements de valeur. S'il s'agit de savoir combien un parent peut se permettre de verser, c'est essentiellement du budget de la personne concernée que le juge doit examiner. S'il y a une entente sur les critères, qui représentent davantage une fonction législative qu'une fonction judiciaire, des directives précises pourraient être annexées à la Loi sur le divorce et à la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales, et cette annexe établirait exactement quel genre de calcul devrait être effectué.

Il est malheureux qu'on ait laissé cette solution de côté comme s'il s'agissait d'un détail alors qu'en fait il s'agit d'un élément essentiel en ce qui a trait à l'application de la loi.

Les critères utilisés sont suffisamment importants pour faire l'objet d'une enquête législative.

[Text]

**Senator Stanbury:** So, what you are saying is that, while one cannot get down to putting amounts in that would cover every possible situation, one could develop a set of criteria which cover the most important elements.

**Ms. Dulude:** That is the conclusion of the study done in the United States. There is no Canadian study that has looked at this. There has not even been a study to determine how irregular and varied the decisions have been.

**Senator Stanbury:** And that would not be regarded as infringing on provincial constitutional responsibility for administering the law?

**Ms. Dulude:** No, because the Law Reform Commission has already studied many areas of family law, including property. I do not think there have been any complaints, but divorce is definitely of federal jurisdiction. There is no question that everything related to divorce is of federal jurisdiction. There have been Supreme Court decisions which have said that anything ancillary to divorce is automatically under federal jurisdiction because of its jurisdiction over the subject.

**Senator Stanbury:** You mentioned the \$1 million the minister said was available to the provinces to help with the collection costs. Has there been any estimate of what the actual cost would be?

**Ms. Dulude:** I have not the figures at hand, but since Manitoba is the only province in which there is such a system, the easy way to find out would be to telephone the Government of Manitoba and ask what the costs are for the collection.

**Senator Stanbury:** That raises the only other question I have. I am intrigued by the Manitoba system. Could you give us a description of how it works?

**Ms. Dulude:** As I recall it, there is based with the court—but it does not need to be based with the court, it could be a separate agency—a system under which all orders are automatically computerized. If a payment is missed, an automatic reminder is sent.

The main method they use to collect is the continuing garnishment. So, if a person has not paid, the government garnishees the salary until all the arrears are collected. If payments stop once again, the garnishee is enforced once again.

It is all done automatically by court personnel through the use of computers. The spouse who is not receiving the maintenance does not have to take any steps at all. This is said to be the key with the studies that have been done by David Chambers who is the American expert on that subject. His state was one of the first to introduce this system. He compared different American states in terms of efficiency of collection and he found that the only determining criterion for effective payment is that you minimize the obligation on the spouse who is not receiving the money to have to take steps and make it more objective. One of the important elements in that is that the

[Traduction]

**Le sénateur Stanbury:** Vous voulez donc dire que bien qu'on ne puisse fixer des montants qui vaudraient pour toutes les solutions possibles, on peut élaborer un ensemble de critères pour englober les plus importants éléments.

**Mme Dulude:** C'est la conclusion de l'étude effectuée aux États-Unis. Il n'y a encore eu aucune étude au Canada à ce sujet. Il n'y a même pas eu d'étude pour déterminer la mesure dans laquelle les décisions ont été irrégulières et variées.

**Le sénateur Stanbury:** Et cela ne serait pas considéré comme un empiétement de la responsabilité constitutionnelle provinciale en ce qui a trait à l'administration de la loi?

**Mme Dulude:** Non, parce que la Commission de réforme du droit a déjà étudié de nombreux secteurs du droit de la famille, y compris celui des biens. Je ne pense pas qu'il y ait eu beaucoup de plaintes, mais le divorce relève de la juridiction fédérale. Il est incontestable que tout ce qui a trait au divorce relève de la juridiction fédérale. D'après certaines décisions de la Cour suprême, tout ce qui est accessoire au divorce relève automatiquement de la juridiction fédérale parce que celle-ci a compétence en la matière.

**Le sénateur Stanbury:** Vous avez mentionné la somme d'un million de dollars dont le Ministre a dit qu'elle était à la disposition des provinces pour les aider à défrayer les frais du recouvrement. A-t-on évalué de montant des frais réels?

**Mme Dulude:** Je n'ai pas ces chiffres sous la main, mais puisque le Manitoba est la seule province où il existe un tel système, la meilleure façon de le savoir serait de téléphoner au gouvernement du Manitoba et de lui demander quels sont les coûts du recouvrement.

**Le sénateur Stanbury:** Ce qui soulève la seule autres question que j'ai à poser. Je suis intrigué par le système manitobain. Pourriez-vous nous donner une description de son fonctionnement?

**Mme Dulude:** Si je me souviens bien, il s'agit d'un système administré par le tribunal—mais cela n'est pas une nécessité car il pourrait être administré par un organisme distinct—dans lequel toutes les ordonnances sont automatiquement mises sur ordinateur. Si un paiement est omis, un rappel est automatiquement envoyé.

La principale méthode que l'Alberta utilise pour percevoir ses frais est celle de la saisie-arrêt continue. Par conséquent, si une personne n'a pas effectué son paiement, le gouvernement saisit le salaire jusqu'à ce que les arriérés soient perçus. Si les paiements s'interrompent à nouveau, le tiers saisi est mis en demeure de payer à nouveau.

Tout est fait automatiquement par les employés des tribunaux qui mettent les ordinateurs à contribution. L'époux qui ne reçoit pas son allocation n'a aucune disposition à prendre. D'après les études qu'a effectuées David Chambers, le spécialiste américain de la question, ce serait la solution idéale. C'est cet état qui a, le premier, mis le système en œuvre. En comparant le degré d'efficacité de différents États américains, en matière de perception, M. Chambers a découvert que la seule façon de garantir les versements consiste à minimiser l'obligation de l'époux à prendre des mesures pour obtenir l'argent et à rendre le processus plus objectif. L'un des facteurs dont il faut



[Text]

husband will be much more likely to pay an objective body than pay his wife. In fact, it severs the link between the two and makes it more of a business relationship.

**Senator Stanbury:** It hurts less.

**Ms. Dulude:** Yes, it hurts less.

**The Chairman:** Senator Stanbury, the representatives of the Manitoba government appeared before the house committee and described their procedures in detail. We should perhaps send a copy of those proceedings around, because it would be very useful for us to look through that particular copy of the hearings. My recollection is that, apart from its efficiency and that it seems to be working extremely well in the collection area, it is on its way to becoming self-supporting. I would think that, although for other provinces it might require some start-up money—and a million dollars would not be sufficient—perhaps once the system had got under way the other provinces would find that they did not need any further support, except that one-time grant from the federal government.

**Ms. Dulude:** The welfare savings alone are said to be considerable.

**The Chairman:** Yes.

**Senator Doyle:** I am very interested in the role that computers can play in resolving all of these difficulties and tragedies that marital crises involve us in, but I am still concerned that very often the field of divorce is not only a question of seeking justice but also is a last battleground between two people who have, for one reason or another, decided that they are not going to continue their marriage. It is not as simple as the phrase "breakdown of the marriage." It is simply loathing, hating and trying to outdo each other at every corner. I do not suggest that that is always the case in divorce, but sometimes it is.

I do not see how we can avoid having basic decisions made by the judiciary—and I am not that enamoured of judicial decisions for everything. We have heard earlier of old judges not recognizing what costs are and so on, but at least judges by their training and experience should be capable of deciding, to a certain extent, that a simple disagreement is not going to be resolved. There has to be another answer. I do not see how we can leave that to computers. Do you have some thoughts on that?

**Ms. Dulude:** Where objective criteria can be devised, computers can be of assistance. One of the areas where computers would be useful is in deciding what the amount of the award would be and the collection process itself. The one area where judges are given a great deal of discretion in which they—and they also agree with this—are not qualified to decide is the case of an older housewife where that judge is asked to guess how long it will take for her to become self-supporting. We have talked about mediators being attached to the courts, but if there were career councillors or some kind of people who know as much as can be known at this point about the labour market to help judges make their decisions, it might improve

[Traduction]

se rappeler est que le mari est plus susceptible de payer ce qu'il doit à un organisme objectif plutôt qu'à sa propre femme. De fait, l'organisme supprime les liens qui existent entre les conjoints et fait de leur rapport une relation d'affaires.

**Le sénateur Stanbury:** Cela fait moins mal.

**Mme Dulude:** Oui, c'est exact.

**La présidente:** Sénateur Stanbury, les représentants du gouvernement manitobain ont comparu devant le comité de la Chambre et décrit leurs procédés en détail. Peut-être devrions-nous faire circuler un exemplaire du procès-verbal de la réunion à laquelle ils ont témoigné car ce nous serait très utile à nous y rapporter. Si je me souviens bien, outre son efficacité et son très bon taux de perceptions, le système semble sur le point de devenir auto-suffisant. À mon avis, bien que certaines provinces n'écarteront des fonds de mise en œuvre et qu'un million de dollars ne suffira pas, les autres provinces découvriront peut-être que, une fois le système sur pied, elles n'auront d'autre besoin financier qu'une subvention fédérale unique.

**Mme Dulude:** L'on a dit que les économies réalisées sur les prestations du bien-être social seraient déjà considérables.

**La présidente:** C'est exact.

**Le sénateur Doyle:** Je suis très intéressé par le rôle que peuvent jouer les ordinateurs pour résoudre toutes ces difficultés et ces tragédies que provoquent les crises conjugales, mais je me préoccupe tout de même du fait que, très souvent, la demande de divorce ne représente pas simplement une façon d'obtenir justice mais constitue le dernier recours pour deux personnes qui, pour une raison ou pour une autre, ont décidé qu'ils n'allaient pas maintenir les liens du mariage. Ce n'est pas simplement «l'échec du mariage» c'est le dégoût, la haine et le désir de surpasser l'autre chaque fois que c'est possible. Je ne dis pas qu'il en est ainsi pour tous les divorces, mais pour certains.

Je ne vois pas comment nous pouvons empêcher le système judiciaire de prendre des décisions fondamentales, mais je ne tiens pas à ce qu'il prenne des décisions sur tout. On nous a dit plus tôt que de vieux juges ne se rendent pas compte des coûts que le divorce entraîne, mais leur formation et leur expérience devraient leur permettre de déterminer, dans une certaine mesure, si oui ou non une simple mésentente sera réglée. Il doit y avoir une autre solution. Je ne vois pas comment l'on peut confier cette tâche à des ordinateurs. Avez-vous des idées là-dessus?

**Mme Dulude:** Les ordinateurs seraient utiles si l'on pouvait établir des critères objectifs pour déterminer le montant de l'allocation et le processus de perception proprement dit. La seule question à l'égard de laquelle les juges peuvent vraiment exercer leur discrétion mais, ils en conviennent aussi, n'ont pas la compétence voulue est lorsqu'il leur faut déterminer combien de temps il faut à une ménagère d'un certain âge pour devenir financièrement indépendante. Nous avons parlé d'affecter des médiateurs à des tribunaux, mais si les juges se faisaient seconder par des conseillers professionnels ou d'autres experts au sujet du marché du travail, les jugements qu'ils rendront sur les limites de temps sans même avoir la moindre idée

[Text]

the kinds of judgments that are made on the time limits that judges set without having the faintest idea about that woman's capacity to return to the labour market. This is one area where the judges would like to have assistance, although it has not been suggested so far.

**Senator Fairbairn:** This may be a dumb question but in the hearings that we have had here and elsewhere constant reference is being made to studies in the United States. It would seem that although the problem is equally widespread and grave in Canada, we do not have a body of research of any description. Have you any thoughts on why that is so?

**Ms. Dulude:** I am intrigued by that question, because the only Canadian study that we do have is the Alberta study, and that was the work of one person who has now left the Institute of Law Research and Reform in Edmonton; but it was something that he thought was important, and, therefore, he devoted a large amount of the institute's research budget to that. So it was on the initiative of one individual who thought that this was important. I agree with you that it is important enough that bodies such as the Law Reform Commission should look at this question more closely. It is a matter of priorities and the Law Reform Commission of Canada, when it did its family law study, stopped short of doing that kind of expensive survey before reaching a conclusion. Perhaps this subject should be returned to it with a specific request to carry this further.

**Senator Buckwold:** When courts, as they do occasionally, end up with a division of property being granted, how does that affect the decision to make awards for support of spouses and children?

**Ms. Dulude:** Inasmuch as the property produces income, if the wife gets \$50,000 as her part of the settlement and that money is not tied up in the house but produces some interest, then that interest would be calculated in her income for the purposes of seeing how self-supporting she is.

**Senator Buckwold:** What you are saying is that when there is a division of property generally, there would not necessarily be an allowance made for support?

**Ms. Dulude:** If it was a large settlement then she would automatically be found to be self-supporting.

**Senator Buckwold:** Is there a division of property—and I ask this as a non-lawyer—in every jurisdiction?

**Ms. Dulude:** The only province where almost all assets are divided is Manitoba and, to some extent, British Columbia.

**The Chairman:** Do you mean all the assets are divided in half?

**Ms. Dulude:** "All assets that were acquired during the marriage" seems to be the rule.

In Quebec, it is all assets except pension rights. More and more, it appears that a pension is the main asset of most people

[Traduction]

de la capacité de la femme à retourner sur le marché du travail seraient sans doute plus pertinente. C'est sur ce plan que les juges voudraient avoir de l'aide, mais l'idée n'a pas été avancée encore.

**Le sénateur Fairbairn:** Peut-être ma question vous semblera-t-elle stupide, mais au cours des audiences que nous avons tenues ici et ailleurs, les témoins se sont constamment rapportés à des études américaines. Il semblerait que le Canada ne soit doté d'aucun organisme de recherche sur la question même si le problème y est tout aussi généralisé et grave. Pourquoi en est-il ainsi, à votre avis?

**Mme Dulude:** Votre question m'intrigue parce que la seule étude canadienne dont nous disposons est celle de l'Alberta, et son auteur a maintenant quitté l'*Institute of Law Research and Reform* d'Edmonton. Toutefois, comme il estimait cette étude importante, il y a consacré une bonne partie du budget de recherches de l'institut. L'étude a donc été réalisée sur l'initiative d'une seule personne qui considérait la question comme importante. Je conviens avec vous qu'il est nécessaire que des organismes, comme la Commission de réforme du droit du Canada, étudient le problème de plus près. C'est une question de priorité et, lorsqu'elle a effectué son étude sur le droit de la famille, la Commission de réforme du droit n'a pas mené ce genre d'enquête coûteuse avant de tirer ses conclusions. Peut-être y aurait-il lieu de lui confier ce sujet de nouveau en lui demandant de l'approfondir.

**Le sénateur Buckwold:** Lorsque les tribunaux accordent une définition des biens, comme ils le font à l'occasion, comment en sont affectées les ordonnances alimentaires des époux et des enfants?

**Mme Dulude:** Si la propriété produit un revenu, que la femme obtienne 50 000 \$ et que cette somme ne soit pas investie dans la maison mais qu'elle produise des intérêts, ces intérêts seraient donc calculés comme s'ils faisaient partie des revenus afin de déterminer dans quelle mesure la femme est financièrement indépendante.

**Le sénateur Buckwold:** Autrement dit, la division des biens n'entraîne pas forcément le versement d'une allocation alimentaire?

**Mme Dulude:** Si elle obtenait une somme considérable, la femme serait automatiquement considérée comme financièrement indépendante.

**Le sénateur Buckwold:** N'étant pas avocat, j'aimerais savoir si l'on procède à une division des biens dans toutes les juridictions?

**Mme Dulude:** Les seules provinces où presque tout l'avoir est divisé sont le Manitoba et, à un degré moindre, la Colombie-Britannique.

**Le président:** Voulez-vous dire que tous les biens sont divisés par moitié?

**Mme Dulude:** Tous les biens qui ont été acquis durant le mariage semblent effectivement assujettis à cette règle.

Au Québec, tout l'avoir est partagé sauf le droit aux pensions. Il semble, de plus en plus, que les pensions représentent



## [Text]

who have assets. Studies indicate that most divorcing spouses do not have many assets to speak of because they are quite young. Poor people tend to divorce more often because of the difficulties of life when you have no money. Of those who do have property, pension rights would be the main asset and those are only divided in Manitoba, British Columbia and, subject to discussion, in Alberta and Saskatchewan.

In Ontario right now, pension rights and savings of all sorts are excluded from the division of assets in a normal situation. The only things in Ontario that are automatically divided are the house, the furniture, the car, the cottage and the family bank account, if there is one. Ontario, Prince Edward Island and Nova Scotia have similar laws, and an older housewife living in those provinces would not receive very much by way of assets.

In Quebec, the complicating factor is that, traditionally, people have formulated marriage contracts which opt out of the sharing regime. Today, more than half of the spouses, including almost all of those who are better off, opt out of the sharing of assets. I did not see specific mention made of this in the *Messier vs. Delarge* decision, but I would be 99 per cent sure that the wife would have received none of the property that was accumulated while married.

**Senator Stanbury:** Would you not agree that, if these rights were to be set up in the law, there ought to be a provision whereby people could not contract out of them?

**Ms. Dulude:** Can I quote you on that?

**Senator Stanbury:** In Quebec, for instance—and this is true of every traditional community law jurisdiction, I believe—historically, unless things have changed, the wife has signed a pro forma agreement at the time of marriage and she does herself out of everything in the name of love.

**The Chairman:** The occasional judge has maintained that he will not allow this to happen, particularly where children are concerned. Judges do not worry too much about the wives if they are of age and if they wanted to forego everything, but I know that there have been judgments in Ontario where such agreements were overturned. When children were involved, the parents were not allowed to contract out of their rights or obligations.

**Ms. Dulude:** Generally speaking, however, marriage contracts are respected. Some organizations have proposed that if a marriage contract is entered into, it should be the fairest one possible, which means the sharing of everything acquired during the marriage, and that there should be no possibility of opting out of that agreement. No legislature, however, has taken kindly to that idea. I suppose that we must resort to the education of young women so that they are more alert to this signing away of their rights when they get married.

**Senator Cools:** I am a little confused on this matter of assets. At first, I thought that the witness was talking about what we in Ontario would call family assets. Now I believe that she is talking about total assets.

## [Traduction]

le principal avoir de la plupart des gens. Des études révèlent que la plupart des époux divorcés ne possèdent pas grand-chose parce qu'ils sont très jeunes. Les moins nantis semblent divorcer plus souvent en raison des difficultés qui naissent du manque d'argent. Quant à ceux qui possèdent des biens, le droit aux pensions serait leur principal avoir, lequel n'est partagé que dans les provinces du Manitoba, de la Colombie-Britannique et, sous réserve de discussions, de l'Alberta et de la Saskatchewan.

En Ontario, à l'heure actuelle, les pensions et les épargnes de toutes sortes sont normalement du régime de partage des biens. Seuls sont automatiquement partagés la maison, les meubles, l'automobile, le chalet et le compte de banque familial, s'il en est. L'Ontario, l'Île-du-Prince-Édouard et la Nouvelle-Écosse ont des lois semblables; et une ménagère d'âge mûr vivant dans l'une de ces provinces n'obtiendrait donc pas beaucoup en fait de biens.

Au Québec, la situation se complique du fait que, de tout temps, les époux ont signé un contrat de mariage excluant le partage des biens. Aujourd'hui, plus de la moitié des époux, même la presque totalité des mieux nantis, choisissent ce régime-là. Je ne pense pas que la décision relative à l'affaire *Messier c. Delarge* en ait fait mention, mais je suis presque convaincue que la femme n'a reçu aucun des biens durant le mariage.

**Le sénateur Stanbury:** N'êtes-vous pas d'avis que si ce droit était prévu dans la loi, il faudrait interdire toute dérogation au partage des biens?

**Mme Dulude:** Me permettez-vous de vous citer, sénateur?

**Le sénateur Stanbury:** Au Québec, par exemple, et cela s'applique à toutes les juridictions visées par le droit commun, il me semble, à moins que les choses n'aient changé depuis, que la femme signe, au moment du mariage, un formulaire par lequel elle renonce à tout au nom de l'amour.

**Le président:** Il est arrivé que des juges n'aient pas permis cela, surtout si des enfants sont en cause. Les juges ne s'inquiètent pas beaucoup des femmes majeures qui ont accepté pareille entente, et qui sont prêtes à renoncer à tout, mais je sais que certaines de ces ententes ont été causées en Ontario. Si les conjoints avaient des enfants, ils ne pouvaient renoncer à leurs droits et obligations.

**Mme Dulude:** En règle générale, toutefois, les contrats de mariage sont respectés. Certains organismes ont soutenu que les contrats de mariage devraient être aussi équitables que possible, c'est-à-dire prévoir le partage de tous les biens acquis durant le mariage et interdire aux conjoints de se libérer des conditions du contrat. Aucun parlement n'a toutefois bien accepté cette idée. Je suppose qu'il nous faut éduquer les jeunes femmes pour mieux les alerter au danger de renoncer à leurs droits au moment de leur mariage.

**Le sénateur Cools:** Cette question des avoirs me dépasse un peu. Je pensais au début que le témoin parlait de ce que nous appelions en Ontario l'avoir familial. Il me semble maintenant qu'elle parle de l'ensemble des biens.

[Text]

**Ms. Dulude:** The division of assets falls under provincial law. In Ontario, the law provides for a division between so-called family assets and non-family assets. Family assets, which is a narrow category, are actually shared in all cases.

**Senator Cools:** I think a little confusion may have been created here. I thought that you said that, in Ontario, if the house is sold and the wife receives \$50,000, that amount is taken off her support. That is not quite the case, as I understand it.

**Ms. Dulude:** That is not what I said.

**Senator Cools:** I must have misunderstood you, then.

**Ms. Dulude:** If the amount that the wife receives produces income, that is income for purposes of supporting herself. However, if the asset under consideration is the house and she lives in it, then it is not producing any income so it would not be taken into account. I must say here, however, that this depends on the judge. I may be stating the general rule, but I could point to cases where this was not done because these decisions are completely open.

**Senator Cools:** It is not the general rule, however. The general rule is that, by law, there is no choice, the family assets have to be split 50-50. I am aware of this rule because I was one of those people who worked for years to get the Family Law Reform Act into place. Outside of that general rule, support obligations still remain. In other words, if you and I were married, our house was worth \$200,000 and we sold it, you received your \$100,000 and I received mine, I would still have to pay support on top of that.

**Ms. Dulude:** I am sorry, but I disagree.

**Senator Cools:** I have the law right here.

**Senator Buckwold:** That was the question I asked.

**The Chairman:** I think you are probably both right, in a sense. The uncertainty is because we do have a lack of definite criteria in some areas. If a marital home is to be sold because the couple is splitting up and they each take their one-half share of the value of the house, then each is going to use that money to buy their own houses; it is likely not going to be put into a bank. Therefore, the support obligations have to accrue over and above that, because both ex-spouses still need a place to live. Presumably, they will put the money from the sale of the house back into some kind of real estate.

**Senator Cools:** The support obligations still remain. In other words, if I were your husband, we had two children together and I was ordered to pay, my obligation would still remain regardless of what you got out of the sale of the house.

**Ms. Dulude:** Oh, you are referring to the child support payments.

**The Chairman:** The same applies to spouse's support, if the spouse is dependent. However, I have seen comments by judges to the effect that, if people have agreed to get a divorce, neither one of them can live at the same status they enjoyed while

[Traduction]

**Mme Dulude:** Le partage des biens est assujéti aux lois provinciales. En Ontario, la loi distingue les avoirs de la famille des autres avoirs. Les avoirs de la famille, plus restreints, sont effectivement partagés dans tous les cas.

**Le sénateur Cools:** Je crois qu'il y a un peu de confusion ici. Je croyais que vous aviez dit qu'en Ontario, si la femme reçoit 50 000 \$ de la vente de la maison, cette somme est déduite de sa pension alimentaire. Ce n'est donc pas tout à fait le cas.

**Mme Dulude:** Ce n'est pas ce que j'ai dit.

**Le sénateur Cools:** J'ai dû mal vous comprendre.

**Mme Dulude:** Si la somme qu'obtient la femme produit un revenu, qui sert à sa subsistance. Toutefois, si le bien en question est la maison et qu'elle y vit, ce bien ne produit aucun revenu et ne sera donc pas pris en considération. Toutefois, je dois préciser ici que tout dépend du juge. C'est ainsi que cela se passe en règle générale, mais je pourrais vous citer des cas où il en a été autrement parce que ces décisions sont tout à fait discrétionnaires.

**Le sénateur Cools:** Ce n'est pas la règle générale, cependant. En fait, en vertu de la loi, les familles n'ont pas le choix et leurs biens doivent être séparés équitablement. Je le sais parce j'ai fait partie du groupe qui, pendant des années, a tenté de mettre au point la loi sur la réforme du droit de la famille. Outre cette règle générale, les obligations alimentaires demeurent. Autrement dit, si vous et moi étions mariés et que nous vendions notre maison de 200 000 \$ vous obtiendriez votre part qui serait de 100 000 \$ et moi la mienne, mais je devrais quand même vous verser des allocations alimentaires.

**Mme Dulude:** Je regrette, mais je ne suis pas d'accord.

**Le sénateur Cools:** J'ai la loi ici devant moi.

**Le sénateur Buckwold:** C'est la question que je posais.

**La présidente:** Vous avez probablement tous les deux raison, en un sens. L'incertitude est due à l'absence de critères précis sur certains plans. Si une résidence familiale doit être vendue parce qu'un couple se sépare et que chacun des conjoints prend la moitié de la valeur de la maison, chacun utilisera sa part pour acheter sa propre maison, plutôt que de mettre le montant en banque. Par conséquent, les obligations alimentaires doivent être versées en sus, parce les deux ex-époux doivent vivre quelque part. On présume qu'ils investiront l'argent de la vente de la maison en vue de l'achat d'un autre bien immobilier.

**Le sénateur Cools:** Les obligations alimentaires doivent donc être versées. Autrement dit, si j'étais votre mari et que nous avions deux enfants, et que le tribunal m'obligeait à vous verser une allocation, il me faudrait respecter cette obligation quel que soit le montant que vous obtiendriez de la vente de la maison.

**Mme Dulude:** Vous voulez parler sans doute des versements de l'allocation alimentaire des enfants.

**La présidente:** Mais le même principe s'applique à l'allocation alimentaire de l'époux, si l'époux est à charge. Toutefois, j'ai lu des commentaires de juges d'après lesquels les conjoints qui consentent à un divorce ne peuvent espérer garder le même



*[Text]*

they were married, and if each is going to turn around and use all of the money from the sale of the house to put into another house, perhaps the additional support payments would not be as high as he might otherwise award. As the witness said earlier, these criteria are taken into consideration differently by different judges.

**Senator Cools:** The witness made mention of property awards in California. I am a strong opponent of the idea that everything should be split 50-50. In other words, if I inherited a business like the T. Eaton Company, which belonged to my grandfather, I would be against its being split 50-50 upon divorce. I am not in favour of the community property idea.

**Ms. Dulude:** Community property only applies to what is acquired during the marriage. It always excludes inheritances and gifts that are specifically given to one of the spouses.

**Senator Cools:** What would be the case if I were to have inherited the T. Eaton Company when I got married, at which time it was worth \$5,000, but, along with my brothers J. Eaton and F. Eaton, I expanded the business such that it was now worth \$20 billion? That would be an asset acquired during the marriage, would it not?

**Ms. Dulude:** The increase would be shared under community property or, in Quebec, under a partnership of bequest, on the reasoning that you are partners while you are married so everything that comes in is shared. If you do not like that you can have a marriage contract saying that your marriage will not fall under that regime but under another type of arrangement.

**Senator Cools:** For the information of members of the committee, the former Attorney General of Ontario, Roy McMurtry, introduced a proposal for a community property arrangement, but it died in cabinet.

**The Chairman:** Ms. Dulude, I thank you for your presentation and for appearing here today.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

mode de vie que lorsqu'ils étaient mariés et que si chacun investit tout l'argent provenant de la vente de la maison pour s'acheter une autre maison, les allocations alimentaires qu'accorde le juge ne seraient peut-être pas aussi élevées qu'elles le seraient autrement. Comme l'a déjà dit le témoin, ces critères sont interprétés différemment selon les juges.

**Le sénateur Cools:** Le témoin a parlé de la séparation des biens telle qu'elle est pratiquée en Californie. Je m'oppose vivement à ce que tout soit séparé moitié-moitié. En d'autres mots, si j'héritais d'un commerce comme la firme T. Eaton, qui appartenait à mon grand-père, je m'opposerais à ce qu'on accorde à ma femme la moitié de la compagnie; je suis contre la communauté de biens.

**Mme Dulude:** La communauté de biens ne s'applique qu'aux biens acquis durant le mariage; les héritages et les cadeaux qu'un des époux a reçus sont donc toujours exclus.

**Le sénateur Cools:** Que se passerait-il si, au moment de mon mariage, j'avais hérité de la compagnie T. Eaton qui valait 5 000 \$ et que, avec l'aide de mes frères J. et F. Eaton, j'ai accru la valeur de la compagnie à 20 milliards de dollars? Ce serait un bien acquis durant le mariage n'est-ce pas?

**Mme Dulude:** La valeur accrue serait séparées équitablement en vertu de la communauté de biens ou, comme au Québec, de la communauté de legs, puisque le mariage rend les conjoints partenaires et que tout ce qu'ils gagnent doit être partagé. Si cela ne vous plaît pas, rien ne vous empêche de signer un contrat de mariage d'après lequel votre union n'est pas assujettie à ce régime mais plutôt à un autre.

**Le sénateur Cools:** Pour l'information des membres du Comité, l'ancien procureur général de l'Ontario, M. Roy McMurtry, avait présenté un projet d'entente relative à la communauté de biens, mais le Cabinet n'y a pas donné suite.

**La présidente:** Madame Dulude, je vous remercie de votre exposé et d'avoir comparu devant nous aujourd'hui.

La séance est levée.













*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

WITNESS—TÉMOIN

*From the National Action Committee on the Status of Women:* *Du Comité canadien d'action sur le statut de la femme:*

Ms. Louise Dulude, Vice-President.

M<sup>lle</sup> Louise Dulude, vice-présidente.



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Le présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Thursday, October 17, 1985

Le jeudi 17 octobre 1985

Issue No. 24

Fascicule n° 24

Sixth Proceedings on:

Sixième fascicule concernant:

The subject-matter of Bill C-46 "An  
Act to amend the Divorce Act"; Bill C-47  
"An Act respecting the Divorce and Corollary  
Relief Act"; and Bill C-48  
"Family Orders Enforcement Assistance Act".

La teneur des projets de loi C-46  
«Loi modifiant la Loi sur le divorce»;  
C-47 «Loi concernant le divorce  
et les mesures accessoires»;  
et C-48 «Loi d'aide à l'exécution des  
ordonnances familiales».

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Barootes	Lewis
Buckwold	*MacEachen (or Frith)
Cools	Robertson
Doyle	Robichaud
Fairbairn	*Roblin (or Doody)
Flynn	Stanbury

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Barootes	Lewis
Buckwold	*MacEachen (ou Frith)
Cools	Robertson
Doyle	Robichaud
Fairbairn	*Roblin (ou Doody)
Flynn	Stanbury

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)



## ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, June 12, 1985:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-46, intituled “An Act to amend the Divorce Act”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-47, intituled: “An Act respecting divorce and corollary relief”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-48, intituled: “An act to provide for the release of information that may assist in locating defaulting spouses and other persons and to permit, for the enforcement of support orders and support provisions, the garnishment and attachment of certain moneys payable by Her Majesty in right of Canada”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

## ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 12 juin 1985:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-46, intitulé: «Loi modifiant la loi sur le divorce», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-47, intitulé: «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-48, intitulé: «Loi prévoyant la communication de renseignements susceptibles de permettre de retrouver les conjoints défaillants et d'autres personnes, ainsi que la saisie-arrêt, pour l'exécution d'ordonnances et d'ententes alimentaires, de certaines sommes entre les mains de Sa Majesté du chef du Canada», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 17, 1985

(31)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 9:30 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Barootes, Buckwold, Cools, Doyle, Fairbairn, Neiman, and Stanbury. (7)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald MacDonald, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:**From the Advocates' Society (Ontario):*

Ms. Susan Lang, Chairman, Family Law Committee and

Ms. Rebecca Regenstreif, Member of the Society.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 12, 1985, resumed consideration of the subject-matters of Bill C-46, intituled: "An Act to amend the Divorce Act"; Bill C-47, intituled: "An Act respecting the Divorce and Corollary Relief Act"; and Bill C-48, intituled: "Family Orders Enforcement Assistance Act".

The witnesses made statements and answered questions.

At 11:00 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 17 OCTOBRE 1985

(31)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Barootes, Buckwold, Cools, Doyle, Fairbairn, Neiman, et Stanbury. (7)

*Également présent: De la bibliothèque du Parlement:* M. Donald MacDonald, attaché de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:**Du «Advocates' Society (Ontario)»:*

M<sup>me</sup> Susan Lang, présidente, Comité sur le droit de la famille, et

M<sup>me</sup> Rebecca Regenstreif, membre de la Société.

Conformément à son ordre de renvoi du 12 juin 1985, le comité poursuit l'étude de la teneur des projets de loi C-46, «Loi modifiant la Loi sur le divorce»; C-47, «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires»; et C-48, intitulé: «Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales».

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

A 11 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, October 17, 1985

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the subject matter of Bill C-46, to amend the Divorce Act; Bill C-47, respecting the Divorce and Corollary Relief Act; and Bill C-48 the Family Orders Enforcement Assistance Act.

**Senator Joan Neiman (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, perhaps we should have one minute of silence to mark the defeat of the Blue Jays last evening. If we have already cried enough, perhaps we can proceed with the meeting. This morning we have with us from the Advocates' Society of Ontario Ms. Susan Lang and Ms. Rebecca Regenstreif. I think you have been given copies of the position paper which has been prepared by the Advocates' Society. I believe that Ms. Lang is going to commence with a brief statement outlining some of the points that are made in the paper.

**Ms. Susan Lang, Chairman, Family Law Committee, The Advocates' Society (Ontario):** Madam Chairman, thank you for giving us the opportunity to be here this morning. This brief that you have is quite detailed and has a lot of drafting considerations in it. We are not going to get into those at all. Ms. Regenstreif and I will simply comment on some of the major issues that might be of interest to the committee and leave the question of the drafting for another time.

The Advocates' Society, as you probably know, is an organization of lawyers and barristers who practise before the courts in Ontario. One of its major objectives is to have some input into legislative reforms. They have prepared briefs and appeared before many committees. We wanted to talk about the grounds for divorce. We have some concerns with respect to them. We are in favour of retaining the "fault" grounds of adultery and cruelty, but we feel that once the spouses have been separated for a year they should be obliged to proceed on the ground of separation and not have the option of proceeding on the ground of adultery or cruelty. If they continue to have the option of proceeding on the ground of adultery or cruelty, we feel that it will lead to prolonged and unnecessary litigation. Once the one year term is available, we feel they should be able to go that route.

**The Chairman:** Do you mean they should be required to go on that basis?

**Ms. Lang:** They should be required to go that route and should not have the option of going on the ground of adultery or cruelty.

**Senator Buckwold:** Do you also feel that they must proceed after one year or can they extend it for as long as they want?

**Ms. Lang:** They can extend it as long as they want, but after the one-year period their grounds ought to be restricted so that

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le 17 octobre 1985

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le projet de loi C-46, modifiant la Loi sur le divorce, le projet de loi C-47. Loi concernant le divorce et les mesures accessoires, et le projet de loi C-48, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales.

**Le sénateur Joan Neiman (présidente)** occupe le fauteuil.

**La présidente:** Honorables sénateurs, peut-être pourrions-nous garder une minute de silence pour rendre hommage aux Blue Jays qui ont perdu hier. Bon, si nous avons suffisamment pleuré peut-être pourrions-nous commencer la réunion. Ce matin, nous accueillons Mesdames Susan Lang et Rebecca Regenstreif, de l'Advocates' Society of Ontario; je pense que vous avez reçu des exemplaires de leur exposé de principe. Je crois que M<sup>me</sup> Lang commencera par une brève déclaration résumant certains des points soulevés dans leur mémoire.

**Mme Susan Lang, présidente, Comité sur le droit de la famille, Advocates' Society (Ontario):** Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de comparaître devant vous aujourd'hui. Le mémoire que vous avez entre les mains est très détaillé et contient de nombreuses considérations relatives à la formulation. Nous ne nous y arrêterons pas du tout. M<sup>me</sup> Regenstreif et moi-même commenterons seulement certaines des grandes questions qui pourraient intéresser le Comité et laisserons de côté pour un autre moment la question de la formulation.

L'Advocates' Society, comme vous le savez sans doute, est composée d'avocats qui plaident devant les tribunaux ontariens. L'un de ses principaux objectifs consiste à participer aux réformes législatives. En effet, l'organisme a rédigé des mémoires et comparu devant nombre de comités. Nous désirons vous parler de la question des motifs de divorce qui nous préoccupe quelque peu. Nous approuvons le maintien des motifs d'adultère et de cruauté, mais estimons qu'après avoir été séparés pendant une année, les époux devraient être obligés de demander le divorce en invoquant la séparation et non l'adultère ou la cruauté. Si on leur permet d'invoquer l'adultère ou la cruauté, cela entraînera des litiges prolongés et inutiles à notre avis. Si on permet aux époux de vivre séparément durant une année, il faut qu'ils puissent continuer dans la même voie.

**La présidente:** Faudrait-il les y forcer?

**Mme Lang:** Ils devraient être forcés de poursuivre dans la même voie et leur interdire d'invoquer l'adultère ou la cruauté.

**Le sénateur Buckwold:** Croyez-vous qu'ils doivent être tenus d'aller de l'avant après une année ou devraient-ils pouvoir prolonger la période de séparation aussi longtemps qu'ils le désirent?

**Mme Lang:** Ils devraient pouvoir prolonger la période aussi longtemps qu'ils le veulent mais, après une séparation d'un an, leurs motifs de divorce devraient être limités de façon qu'ils se



*[Text]*

you do not get the mud slinging back and forth in the court-rooms that we are all trying to avoid at this point.

We also want to discuss the issue of mediation in some detail. We are all in favour of mediation. We think it should be encouraged and expanded. You probably know that there are mediation facilities now in place in the unified family courts that are across the country, and we think that those should be greatly expanded and made available to everyone. We have great deal of difficulty with the concept of mandatory mediation, which, I understand, has been put to you. We do not agree with mandatory mediation. We feel that mediation has to be voluntary in order to be successful. You cannot make someone negotiate and agree upon something. That is one point. The other point is that mediation is in its infancy in Canada. There are just not enough qualified mediators either in the mental health area or in the legal area to handle mandatory mediation.

Of particular concern to the Advocates' Society was clause 9(3) which obliges a lawyer in a divorce proceeding to inform the spouse they are acting for mediation facilities available and to mediate the issue not only of custody but also of support. We have difficulty with that because of the new nature of mediation across Canada. The fact of the matter is that support issues and property issues, if you are dealing with provincial legislation, can be extremely complex. We have difficulty with mediators who are not trained in the law mediating that particular issue. We feel that it can lead to further litigation and further hardship for the parties. We are just not at the stage where we have mediators who can mediate the issue of support successfully or, at least, we do not have enough of such mediators. Lawyers are starting to do some mediation and mental health people are starting to get enough of a basis in legal training to know what the issues are, but more is needed. The Law Society of British Columbia has a rule of professional conduct on lawyers mediating family law disputes. The Law Society of Upper Canada is only now considering one, and I do not believe the other provinces have similar rules. Facilities are just not available.

We would recommend that that subclause be amended to delete the obligation on a lawyer to inform the spouse of mediation facilities to negotiate the issue of support. We certainly feel that it may be appropriate at a later time but we feel that it is not appropriate now.

Another subject I should like to refer to, is the bars to divorce. You will recall that under the present legislation the court has the jurisdiction to refuse the decree until satisfactory arrangements are made for both child and spousal support. In this bill it is proposed that the judge only shall have the discretion to refuse the decree until satisfactory arrangements are made for child support. We feel that there should also be a discretion in the court to refuse the decree until satisfactory arrangements are made for spousal support. We all know what difficulties there are with enforcement. It is one of the few safeguards that we have at the moment. It is very rarely used

*[Traduction]*

couvrent pas de boue devant les tribunaux ce que nous essayons tous d'éviter.

Nous désirons également discuter de la médiation un peu plus en détail. Nous préconisons tous la médiation. Nous croyons même qu'elle devrait être favorisée et encouragée. Vous savez sans doute que les tribunaux de la famille de tout le pays offrent certains services de médiation et nous pensons qu'il aurait lieu de les étendre considérablement et de les offrir à tout le monde. Nous nous opposons à la médiation obligatoire qui, je crois vous a été proposée. De fait, nous rejettons cette idée. À notre avis, la médiation doit être volontaire pour réussir. Vous ne pouvez forcer quelqu'un à négocier et à convenir de telle ou telle chose, d'une part et d'autre part la médiation est un concept tout nouveau au Canada. Il n'existe tout simplement pas suffisamment de médiateurs qui soient compétents dans le domaine de la santé mentale ou du droit pour régler des cas de médiation obligatoire.

L'Advocates' Society s'est tout particulièrement arrêtée au paragraphe 9(2) aux termes duquel un avocat est tenu de renseigner son client des services de médiation qu'il connaît et de discuter avec lui de l'opportunité de négocier des points pouvant faire l'objet non seulement d'une ordonnance de garde mais également d'une ordonnance alimentaire. Cela nous est plus difficile à accepter vu la nouvelle nature de la médiation au Canada. Le fait est que les lois provinciales rendent parfois les questions relatives aux ordonnances alimentaires et à la séparation des biens extrêmement complexes. Les médiateurs ne connaissent pas les dispositions législatives traitant de la médiation. À notre avis, cela peut entraîner d'autres litiges et d'autres épreuves pour les parties en cause. Pour l'instant, les médiateurs ne peuvent négocier avec succès la question des allocations alimentaires ou, du moins, ils ne suffisent à la tâche. Les avocats commencent à s'intéresser à la médiation et les spécialistes de la santé mentale commencent à acquérir des connaissances juridiques pour savoir ce dont il s'agit, mais ce n'est pas assez. La Law Society of British Columbia a établi une règle d'éthique professionnelle à l'intention des avocats qui se posent en médiateurs dans les cas de litiges familiaux. La Law Society of Upper Canada envisage d'en instaurer une également, mais je doute que les autres provinces soient dotées de règles semblables. Les ressources sont tout simplement insuffisantes.

Nous recommanderions de modifier le paragraphe de façon à ne pas obliger un avocat à informer son client des services de médiation dont il peut se prévaloir pour négocier une ordonnance alimentaire. Certes, cela pourrait se révéler utile plus tard, mais le moment n'est pas encore venu.

J'aimerais parler du refus de la juridiction de prononcer le divorce. Vous vous souviendrez qu'en vertu de la loi actuelle, le tribunal a le pouvoir de refuser de prononcer le divorce jusqu'à ce que des dispositions satisfaisantes aient été prises pour subvenir aux besoins de l'enfant et du conjoint. Le projet de loi propose de n'accorder qu'au juge le droit de refuser le divorce jusqu'à ce que des dispositions satisfaisantes aient été prises au sujet de l'allocation alimentaire de l'enfant. Nous estimons qu'il devrait être laissé à la discrétion du tribunal de refuser de prononcer le divorce jusqu'à ce que des arrangements satisfaisants aient été conclus pour la subsistance du conjoint égale-

[Text]

by the courts, but we think that the option should be there so that the courts can use it in certain extreme circumstances.

Another small point that I would like to make is the effective date of divorce. The proposal in clause 12 is to change it from 90 days to 30 days. We feel that the 30 days ought to be abridged if both parties consent to that abridgement. We see no reason why parties should have to wait for the 30 days if they both consent to getting the divorce immediately. We also feel quite strongly that the wording of both the present legislation and the proposed legislation is unduly restrictive on the court in terms of its discretion to abridge that time period. Under the present law it says that there have to be "special circumstances" and it has to be "in the public interest" in order to abridge the time period. The wording of the new legislation is not quite as restrictive but we feel that all that wording should be deleted. It should just be a simple matter at the discretion of the judge.

Those of us who have practised in the family law area for a number of years can tell you that when you appear on an uncontested divorce you go through this whole charade about whether that time period should be abridged. People come up with the most incredible reasons in order to fit within this category of "public interest" or "special circumstances". It is just not necessary or practical in today's society.

The last issue I want to speak about before giving the floor to Rebecca Regenstein is the issue of joint custody. That is another issue that we feel quite strongly about. We are very much in favour of joint custody. We feel the court ought to have the right to order joint custody. We have a specific amendment that I will tell you about in a moment with respect to the wording. We are against a presumption, however, of joint custody. We have a great deal of difficulty with that. Specifically, we feel that the words "joint custody" should actually be used in the legislation in order to convey to the courts that that is something that is, indeed, a possibility. We would suggest an amendment to clause 16(3). It now reads:

The court may make an order under this section granting custody of any or all children of the marriage to any one or more persons.

We have difficulty with that wording for several reasons, but what we would suggest is that the court may make an order under this section granting custody of any or all of the children of the marriage to either spouse or to both spouses jointly.

We have difficulty with the presumption of joint custody for all of the obvious reasons. In some cases people simply cannot co-operate, and when they cannot co-operate, you cannot force that co-operation. If you try to force that co-operation, the only thing you are doing is hurting the children. You are not accomplishing anything.

[Traduction]

ment. Nous sommes tous conscients des difficultés que pose la mise en vigueur des ordonnances, mais c'est un des seuls recours qui existent. Même si les tribunaux y font rarement appel, nous pensons qu'il y aurait lieu de prévoir cette possibilité de sorte que les tribunaux puissent y recourir dans des circonstances exceptionnelles.

J'aimerais maintenant vous dire quelques mots sur la date de la prise d'effet du divorce. L'article 12 propose de raccourcir de 90 jours à 30 jours la prise d'effet du divorce. Nous ne comprenons pas pourquoi les partis intéressés devraient attendre 30 jours si toutes deux consentent à obtenir le divorce sur-le-champ. En outre, tant le libellé de la loi actuelle que celui de la loi proposée restreignent indûment à notre avis le pouvoir du tribunal de raccourcir la période. En vertu de la loi actuelle, on ne peut abréger la période d'attente que dans des circonstances spéciales et si c'est dans l'intérêt du public. Bien que le libellé du projet de loi ne soit pas aussi restrictif, nous estimons que la disposition entière devrait être supprimée afin que le juge puisse agir à sa discrétion.

Ceux d'entre nous qui travaillent dans le domaine du droit de la famille depuis un certain nombre d'années peuvent vous dire que dans les cas de divorce non contesté, les deux parties doivent se prêter à toute la mise en scène pour déterminer si la période devrait ou non être abrégée. Les gens évoquent les raisons les plus abracadabrantes pour pouvoir s'inscrire dans la catégorie de «l'intérêt public» ou des «circonstances particulières». Aujourd'hui, cela n'est tout simplement ni nécessaire ni utile.

Enfin, avant de céder la parole à Rebecca Regenstein, j'aimerais parler de la garde partagée, qui est une autre question qui nous préoccupe profondément. Nous préconisons vivement la garde partagée et estimons que les tribunaux devraient avoir le droit de statuer en faveur d'une garde partagée. Nous avons élaboré un amendement que je vous communiquerai dans quelques instants à cet égard. Toutefois, nous nous opposons à la présomption de la garde partagée. Plus précisément, nous estimons que l'expression «garde partagée» devrait figurer dans la loi de façon que les tribunaux sachent que cette solution est effectivement possible. Nous vous proposerions donc d'amender le paragraphe 16(3).

En vertu de la disposition actuelle, l'ordonnance rendue par la juridiction conformément au présent article peut prévoir la garde par une ou plusieurs personnes des enfants à charge ou de l'un d'eux.

Ce libellé nous embête pour plusieurs raisons, mais nous proposerions de permettre au tribunal de rendre une ordonnance conformément à cet article de façon à accorder la garde des enfants à charge ou de l'un d'eux à l'un ou à l'autre des époux ou aux deux époux conjointement.

Nous nous opposons à la présomption de garde partagée pour des raisons évidentes. Il arrive que des ex-époux n'arrivent pas à collaborer, et s'ils ne peuvent collaborer, on ne peut leur imposer une collaboration puisqu'on ne réussirait qu'à faire du tort aux enfants, et rien d'autre.



[Text]

There are other cases where the parties, the husband and wife, have co-operated for years and we feel that in that situation the court ought to be able to continue to force them to co-operate—and they will; once the litigation is over, they tend to get back into a way of co-operating with each other. But in some cases that does not happen.

**Senator Barootes:** You do not think that the words “one or more persons” rather than “wife” or “spouse” might relate to custody being granted to someone other than either parent?

**Ms. Lang:** We talked about that at some length in our committee, and at the beginning of the brief we also discuss it. The difficulty we had is that we understand the federal government’s jurisdiction under the Divorce Act to be limited to spouses. But with regard to the situation of “other persons,” ideally it would be nice if it could be dealt with here. But it seemed to us that it had to be dealt with under provincial legislation, and that it is dealt with under provincial legislation.

The one other point on the custody issue is that this legislation proposes certain qualifications to “best interests”. There is basically a definition of “best interests”, and I understand that there is a proposal that other things be added to that “best interests” definition.

We feel that the case law has developed on “best interests” sufficiently. “Best interests” is very clear. We do not feel that it should be qualified or defined. We feel that “best interests” is very clear, and we would like to leave it that way without putting all kinds of other considerations in and perhaps restricting the court in that way.

We are also very much in favour, I might say, of as much access as possible to the non-custodial parent, and we do support legislation that would say that the access parent has the right to educational, health records, et cetera, of the child, as the Ontario provincial legislation now provides.

Having made those comments, I would now like to ask Rebecca Regenstreif to comment on the issues. She will talk mainly about support variation.

**Ms. Rebecca Regenstreif, Member, the Family Law Committee, The Advocates’ Society (Ontario):** The first proposal of the society that I would like to deal with today deals with the question of support under clause 15 of Bill C-47, and specifically clauses 15(5) and 15(6). At the present time, clause 15(5) says that “In making an order under the section, the court shall take into consideration the condition, means, needs and other circumstances of each spouse,” and it goes on to list various factors.

It is the position of the society that it is not necessary to go on and list other factors; that, in fact, the words “condition, means, needs and other circumstances” encompass just about any factor the court can think of or would wish to consider, and that, in fact, the present situation, and in light of what has happened until now, is that there is a very clearly understood and well developed body of law which deals with those words which are, at the present time, set out in the act as it now

[Traduction]

Dans d’autres cas, il arrive que les parties en cause, soit le mari et la femme, ont collaboré pendant des années, et nous croyons que les tribunaux devraient pouvoir les forcer à continuer de collaborer; une fois le litige réglé, les ex-époux recommenceront à collaborer l’un avec l’autre. Mais cela n’arrive pas dans tous les cas.

**Le sénateur Barootes:** Croyez-vous que l’expression «une ou plusieurs personnes» plutôt que «femme ou époux» pourrait être interprétée de façon que la garde soit accordée à une autre personne que les parents?

**Mme Lang:** Nous avons discuté de cette question assez longuement au sein de notre comité et nous faisons part de notre point de vue au début du mémoire; ce qui nous ennuie, c’est que la Loi sur le divorce restreint la compétence du gouvernement fédéral en la matière. Pour ce qui est des «autres personnes», ce serait idéal de pouvoir en discuter ici. Mais cette question nous a semblé relever des lois provinciales et doit par conséquent être réglée conformément aux lois provinciales.

Par ailleurs, en ce qui concerne la garde des enfants, le projet de loi propose une définition de «l’intérêt» de l’enfant à charge en proposant une définition de cet intérêt, et si je ne me trompe pas l’on ma proposé d’ajouter d’autres facteurs à la définition de «l’intérêt».

Nous estimons que la jurisprudence s’est suffisamment penchée sur «l’intérêt», qui est on ne peut plus clair. Nous ne croyons pas qu’il y aurait lieu de qualifier ou de définir ce intérêt qui, étant si évident, devrait demeurer tel quel sans que l’on impose d’autres facteurs susceptibles de restreindre la discrétion des tribunaux.

Nous sommes aussi d’accord pour donner un accès aussi libre que possible au parent qui n’a pas la garde de l’enfant et nous appuyons toute mesure législative visant à lui accorder l’accès aux dossiers d’éducation, de santé, etc., de l’enfant, tel que stipulé actuellement par la loi ontarienne.

Ces quelques remarques étant faites, je prierais M<sup>me</sup> Rebecca Regenstreif d’exprimer son point de vue, qui portera surtout sur les divers degrés d’appui.

**Mme Rebecca Regenstreif, membre, Comité sur le droit familial, Société ontarienne des avocats:** La première proposition de la Société que j’entends vous exposer aujourd’hui porte sur l’ordonnance dont il s’agit plus particulièrement aux paragraphes 5 et 6 de l’article 15 du bill C-47. Le paragraphe 15(5) de la loi stipule actuellement que, «En rendant une ordonnance conformément au présent article, la juridiction tient compte de la situation, des ressources et des besoins de chacun des époux», et il énumère ensuite les divers facteurs considérés.

La société estime qu’il n’est pas nécessaire d’énumérer d’autres facteurs et que, de fait, les termes «de la situation, des ressources et des besoins, ainsi que des autres circonstances» couvrent à peu près tous les facteurs prévisibles par le tribunal. D’ailleurs, il existe une législation très précise qui définit ces termes, et en ajoutant d’autres facteurs à ces mots de portée générale, on contribuerait simplement à en brouiller la question et à susciter de plus amples litiges. Lorsque la loi provin-

*[Text]*

stands; and to add further factors to the very broad general words would simply confuse the issue and add to litigation. If you have provincial legislation which sets out factors, and you also have a federal act which sets out another list of factors, you will increase litigation between the parties when it is not necessary.

It is the position of the Advocates' Society that the meaning of those words is already very clear and that it is not necessary to add factors to the very broad words that now exist.

Those same submissions would be made in relation to the objectives in clause 15(6) dealing with the support provisions; but it is really not necessary to set out objectives and factors for the reasons that I have enumerated.

The second part of clause 15(5) deals with the question of conduct as it relates to support. It is the position of the society that reference to misconduct should be removed and a provision made to permit the court to consider a course of conduct that is so unconscionable as to constitute an obvious and gross repudiation of the relationship in determining the amount of support, and that clause 15(5) should also be reworded to permit a consideration of economic misconduct.

The reasons are that the clause removes the reference to conduct, but then specifically goes on to state that misconduct of a spouse in relation to the marriage should not be considered.

We feel that the clause is ambiguous, because it could be argued that good conduct, as opposed to misconduct, could be considered. On the one hand, it takes out the reference to conduct, and then says that misconduct should not be considered. Therefore it is the position of the society that the wording is ambiguous as it presently stands.

For example, it could exclude evidence of dissipation of assets, a refusal to comply with the court order, or some other misconduct impairing the ability to earn income; and the society feels that it is important that a court have the ability to consider that kind of conduct which is directly related to the question of support.

The society proposes, therefore, that misconduct be made relevant in limited cases, and the provision to which I have just referred, talking about "a course of conduct that is so unconscionable as to constitute a gross and obvious repudiation of the relationship" presently exists in the Ontario Family Law Reform Act; and there is quite a clear body of law that has developed which makes it clear that conduct can only be considered in relation to support in very limited circumstances and very extreme circumstances, but the possibility is there when it is relevant. It is the submission of the society that that provision should be incorporated into the federal act.

As an alternative, if the proposal to delete the objectives in clause 15(6) of the support provisions is not accepted, the society proposes that the subclause be reworded to add the word "include" so that at least the objectives could not be interpreted to be exhaustive. So that if you simply say "includ-

*[Traduction]*

ciala donne une liste de facteurs et que la loi fédérale en donne une autre, le risque existe d'augmenter inutilement les litiges entre les parties concernées.

Bref, la Société des avocats estime que la loi actuelle est très claire et qu'il est inutile d'apporter des précisions aux mots de portée générale de la loi actuelle.

La même remarque s'impose pour le paragraphe 15(6) de l'ordonnance alimentaire où il n'est pas nécessaire non plus de fixer des objectifs et de leur ajouter d'autres précisions, pour les raisons que j'ai déjà données.

La deuxième partie du paragraphe 15(5) porte sur le comportement des conjoints et ses répercussions sur l'ordonnance alimentaire. La Société souhaite que cette référence à la conduite fautive soit supprimée, et qu'on lui substitue une clause qui permettra au tribunal de tenir compte d'un comportement qui est si outrancier qu'il équivaut à un rejet total et manifeste du mariage, lors de la détermination du montant de l'ordonnance alimentaire, et que ce paragraphe 15(5) soit rédigé à nouveau, pour que l'on puisse prendre en considération toute faute commise sur le plan économique.

Cette attitude de la Société est motivée, car cet article supprime actuellement toute mention de faute commise, pour stipuler ensuite que toute faute commise par l'un des conjoints relativement au mariage, doit être exclue.

Nous trouvons ce paragraphe ambigu, car on pourrait raisonner qu'il convient de prendre en considération la bonne conduite, par opposition à la conduite fautive. D'une part, ce paragraphe supprime toute allusion à la conduite, ajoutant que la conduite fautive ne devrait pas entrer en ligne de compte. La Société estime donc que sous son état actuel, le paragraphe est ambigu.

Par exemple, ce paragraphe pourrait exclure la preuve de la dissipation des avoirs, d'un refus de se rendre à l'ordonnance du tribunal, ou de toute autre conduite fautive entravant le pouvoir de gagner un revenu. Or, la Société trouve qu'il est important que le tribunal soit habilité à tenir compte de toute conduite qui se rapporte directement à l'ordonnance alimentaire.

Elle propose donc que l'on tienne compte de la conduite fautive dans un nombre restreint de cas. En outre, la disposition que je viens de mentionner, qui porte sur «un comportement qui est si outrancier qu'il équivaut à un rejet total et manifeste du mariage» existe actuellement dans le droit de la famille de l'Ontario. Il existe une législation très claire qui stipule que le comportement ne peut être considéré en rapport de l'ordonnance alimentaire que dans des cas limités et extrêmes, mais que cette possibilité existe là où elle est indiquée. La Société croit donc que cette disposition devrait être incorporée dans la loi fédérale.

Si la proposition en vue de supprimer les objectifs dans le paragraphe 15(6) de l'ordonnance alimentaire est rejetée, la Société propose que le paragraphe soit rédigé à nouveau en y ajoutant le mot «inclure» pour que, à tout le moins, la liste des objectifs ne soit pas considérée comme exhaustive. Si la loi dit



[Text]

ing the following”, the court knows very clearly that there are other objectives the court may consider.

**Senator Buckwold:** Are you saying that in subclause (5) you would use the word “include”?

**Ms. Regenstreif:** I believe I was referring to clause 15(6).

**The Chairman:** So, in a sense, it should be similar to the wording of subclause 15(5).

**Ms. Regenstreif:** It should indicate that at least it is not restricted to those objectives, that it can include those objectives. It seems to be quite specific right now that it should do those things; but there may be other things that are relevant that the court may wish to consider. Does that mean that the court cannot consider them?

**The Chairman:** Even if you were to change “should include the following objectives”, that would leave it open ended. It would take consideration of those, plus any others that the judge may want to consider.

**Ms. Regenstreif:** Yes. The next issue that I propose to deal with today deals with the question of variation of support under clause 17. Under this clause, a support order can be varied if there is a material change in circumstances. However, in the case of time limited orders or orders which terminate upon the happening of a specified event, at the present time it is stipulated that they really cannot be varied in terms of the way the clause is now worded. It is the position of the society that all support orders should be varied in the same way; that it is not necessary to make that kind of distinction. A lump sum support and support releases in separation agreements should be treated as final, except in the event of a catastrophic or profound change in circumstances.

In the alternative, if the proposal is not accepted, such orders—that is, time limited orders or orders that terminate upon the happening of a specified event—should be varied to relieve economic hardship.

**The Chairman:** Are you speaking there of your opinion of time limited orders as such?

**Ms. Regenstreif:** Yes. Time limited orders or orders which are said to terminate on the happening of a specified event should be treated in the same way as other support orders which could be varied. In other words, you need not have a differentiation between different kinds of orders.

It is the position of the society that finality should be encouraged, but an absolute and non-variable termination of support after a specified period of time should not be blindly enforced. The society uses the example of a woman who might have been out of the workforce for many years; she may be 50 years of age and be given a couple of years to retrain and five years of support. She is then told that she is on her own and is given a time limited order. If, after that time, through no fault of her own, she is not able to find employment, or the employment she finds does not provide her with sufficient remuneration to support herself, she is out of luck.

[Traduction]

simplement «y compris ce qui suit», le tribunal verra bien qu'il y a d'autres objectifs qu'il peut considérer.

**Le sénateur Buckwold:** Vous utiliseriez donc le mot «inclure» au paragraphe 15(5)?

**Mme Regenstreif:** Au paragraphe 15(6).

**Le président:** D'une certaine façon, le libellé serait donc semblable à celui du paragraphe 15(5).

**Mme Regenstreif:** On verrait, en tout cas, que le paragraphe ne se limite pas à ces objectifs, et qu'il peut s'étendre à d'autres. Il peut sembler évident aujourd'hui qu'il faille faire ces choses, mais il y aura peut être d'autres choses pertinentes que le tribunal souhaitera considérer plus tard. Doit-on commencer à prendre qu'il ne le pourrait pas?

**Le président:** Même si vous modifiez les mots «devrait commencer à prendre les objectifs suivants», la liste ne serait pas exhaustive. Il y aurait encore tous les autres éléments que le juge voudrait considérer.

**Mme Regenstreif:** Oui. Le deuxième point que je voudrais aborder aujourd'hui se rapporte à l'ordonnance modificative énoncée à l'article 17. En vertu de cet article, une ordonnance alimentaire peut être modifiée si les circonstances changent. Toutefois, s'il s'agit d'une ordonnance de durée limitée ou d'une ordonnance qui prend fin si un événement précis survient, l'ordonnance ne saurait être modifiée si l'on conserve telle quelle la disposition de la loi. Notre société estime que toutes les ordonnances alimentaires doivent être modifiées de la même manière; qu'il n'est pas nécessaire de faire ce genre de distinction. Les paiements forfaitaires et libératoires mentionnés dans les accords de séparation doivent être considérés comme définitifs, sauf s'il se produit, dans les circonstances, un changement radical ou profond.

Si la proposition n'est pas acceptée, ces ordonnances—c'est-à-dire des ordonnances de durée limitée, et celles qui se terminent lorsque se produit un événement précis—doivent être modifiées pour alléger le fardeau économique.

**Le président:** Exposez-vous là votre conception des ordonnances de durée limitée?

**Mme Regenstreif:** Oui. Les ordonnances de durée limitée ou celles qui se terminent lorsque survient un événement précis doivent être traitées de la même façon que toute autre ordonnance qui peut être modifiée. Bref, il n'est pas nécessaire de distinguer entre les différentes ordonnances.

La société veut encourager les solutions définitives, mais il ne faudrait pas pour autant mettre aveuglément fin à une ordonnance rendue pour une période limitée. La société cite l'exemple d'une femme qui peut n'avoir pas travaillé pendant de longues années; elle peut être âgée de 50 ans et se voir accorder une ou deux années pour se recycler et une pension alimentaire de 5 ans. On lui dit après cela qu'il lui faut se débrouiller et elle disposera à ce effet d'une ordonnance de durée limitée. Si, après ce temps, sans qu'il y ait faute de sa part, elle n'est pas capable de trouver un emploi, ou que celui qu'elle trouve ne lui permet pas de se subvenir à ses besoins tant pis pour elle.

[Text]

Another example is of a spouse who is fully employed and is provided with a lump sum or a time limited order and then becomes ill. In fact, there was a case not too long ago where a woman was a teacher and was working and supporting herself. She had been given support for a limited period of time and then she contracted multiple sclerosis, and it was decided that that was not a catastrophic change of circumstances. She is now on welfare and her husband is well able to support her. The question is: Should that be allowed and is that really fair?

No one is suggesting that support orders should be open to anyone to vary at any point in time, but at least the possibility should be there, in certain circumstances, and it is the position of the society—and the society on this point disagrees with the Canadian Bar Association—that you cannot completely close the door; that there are times when it would be simply unfair or unjust to do so.

**The Chairman:** I did not phrase my question clearly enough, but there are two points I would like you to deal with. First, are we to understand that, in general, you have no objection to the concept of time limited orders?

**Ms. Regenstreif:** That is correct.

**The Chairman:** Secondly, Ms. Delude, who was here yesterday, suggested, in reference to the point you have just dealt with in terms of being able to re-open orders or to vary them, that there should be a time limit on the length of time after the termination of an order when that order can be re-opened, and she simply suggested five years as probably a fair length of time. In other words, it would not be open to the spouse to come back at any time up to 20 or 30 years after the conclusion of an order to have the matter re-opened. Do you have any thoughts on that?

**Ms. Regenstreif:** The society has not really suggested a period of time within which you can go back. Certainly, any time is better than no time, and personally I would feel that at least a five-year period should be allowed. However, I am not so sure that I would agree that there should be any specific period of time. It really can be left to the discretion of the court.

There is no question that, at the present time, in terms of case law as it stands, delay is a factor that is considered; either delay or, for example, the passing of a long period of time. So that if 20 years have elapsed and someone comes back and says, "something has happened to me," for whatever reason, "and I now want to re-open this very old judgment," it is highly doubtful, at the present time, that the court would even re-open it.

**Ms. Lang:** If I could just comment on that: The difficult I see with a set time period is that if it is a two-year marriage, it hardly seems fair that someone can come back for a five-year period. On the other hand, if it is a 20-year marriage, or a 30-year marriage, perhaps five years is not long enough. The courts have been very specific on this issue of delay. If someone delays and, as a result of that delay, the other spouse has ordered their life so they will be not be paying support, then

[Traduction]

L'autre exemple que l'on cite est celui d'une épouse qui est employée à temps plein, qui obtient un montant forfaitaire ou une ordonnance de durée limitée et tombe malade. En fait, le cas s'est produit, il n'y a pas très longtemps, d'une femme qui enseignait et se suffisait à elle-même. Elle avait obtenu une ordonnance pour une période de temps limité, puis a été victime de la sclérose en plaques. On a décidé que ce n'était pas là une modification catastrophique de ses circonstances. Cette femme reçoit maintenant des prestations du bien-être social et son mari est capable de subvenir à ses besoins. On peut se demander si des situations de ce genre sont justes et devraient être tolérées?

Nul ne prétend que les pensions alimentaires devraient varier à tout bout de champ, mais cette possibilité devrait au moins, exister, dans certains cas et c'est la position que prend notre société, position qui contrecarre celle de l'Association du Barreau canadien, à savoir qu'on ne saurait fermer hermétiquement la porte et que parfois, cette politique serait tout simplement injuste.

**Le président:** Je n'ai peut-être pas posé ma question assez clairement, mais il y a deux points que je voudrais aborder. D'abord, devons-nous comprendre que, en général, vous ne vous opposez pas aux ordonnances de durée limitée?

**Mme Regenstreif:** C'est exact.

**Le président:** Deuxièmement, M<sup>me</sup> Delude, qui était ici hier, nous a laissé entendre, à propos de la faculté dont vous venez de parler, de réexaminer ou de modifier une ordonnance, nous a dit qu'il devrait y avoir un délai, après qu'une ordonnance a pris fin, durant lequel il serait possible de la réexaminer, ajoutant qu'une période de cinq ans serait probablement équitable. Autrement dit, il ne serait pas question à un époux de revenir, 20 ou 30 ans après la fin d'une ordonnance, demander qu'elle soit réexaminée. Qu'en pensez-vous?

**Mme Regenstreif:** Notre société n'a pas suggéré de délai au cours duquel un réexamen serait possible. Sans doute, un délai, quel qu'il soit vaut mieux que rien et je crois personnellement qu'il faudrait le fixer à au moins cinq ans. Toutefois, j'hésiterais à croire qu'il faille en fixer la durée. Ce rôle peut être laissé à la discrétion du tribunal.

Il est indiscutable que, dans le droit jurisprudentiel actuel, le délai est un facteur qui entre en ligne de compte qu'il s'agisse de retard ou de l'écoulement d'une longue période de temps. De sorte que si 20 ans ont passé et que quelqu'un demande le réexamine d'une ordonnance, quelle qu'en soit la raison, il est très douteux que le tribunal accepte actuellement une demande de ce genre.

**Mme Lang:** Un mot à ce sujet: la difficulté que je vois dans un délai limité est que, s'il s'agit d'un mariage de deux ans, il ne semble pas très juste que le conjoint puisse se prévaloir de la période de cinq ans. Mais s'il s'agit d'un mariage qui a duré 20 ou 30 ans, un délai de cinq ans n'est peut-être pas suffisant. Les tribunaux ont été très clairs à ce sujet. Si l'un des conjoints tarde à faire une demande et qu'en raison de ce retard, l'autre a organisé sa vie croyant qu'il n'aura plus de pension à payer,



[Text]

they do not consider it. The courts really have taken care of that point themselves. I do not think there has been any difficulty with it.

**Senator Cools:** Is this the Mintz decision that you are speaking of? The case you just cited of the school teacher with multiple sclerosis.

**Ms. Regenstreif:** I really could not be specific. It is a case I have heard about and I was merely using it as an example.

**Senator Cools:** So you cannot tell me if that is the name of the case?

**Ms. Regenstreif:** No, I cannot tell you that.

**The Chairman:** Ms. Regenstreif, have you finished making your presentation?

**Ms. Regenstreif:** Yes, thank you.

**Senator Hays:** What wording did you use to describe the circumstances under which it might be changed? Did you say a drastic change in living circumstances? You had some wording there.

**Ms. Regenstreif:** Yes, in the event of catastrophic or profound change in circumstances. The word "catastrophic" has already been used in a body of case law, certainly in the Court of Appeal in Ontario more recently. In some cases they have decided that, in the event of "certain catastrophic change" in circumstances, certain support orders can be re-opened or varied, or you might be able to go back if there is a lump sum award. It is the position of the society that, at least in certain extreme circumstances, you should be able to go back; that you cannot finally close the door and say "That is it."

**Ms. Lang:** One example of that is an Ontario case, and Ms. Regenstreif is probably more familiar with it than I am, where a man had agreed to pay his wife X-thousand dollars per month, a rather substantial amount, and then he lost everything. His business went under and he then had a very minimal income.

**Ms. Regenstreif:** I think he went bankrupt.

**Ms. Lang:** He went bankrupt and he went back to ask not to have to pay that amount. The court did consider that to be a catastrophic change in circumstances and relieved him of his obligation.

**Senator Cools:** Is that the Webb decision?

**Ms. Regenstreif:** That is right.

**Senator Cools:** Madam Chairman, are we taking questions as we go along?

**The Chairman:** I think Ms. Regenstreif had concluded her presentation.

**Ms. Regenstreif:** Yes.

**The Chairman:** So we will start with questions. Senator Cools, would you like to start?

**Senator Cools:** Yes. There are many points that you have raised, and many of them fit into the area of concerns that we are dealing with. Perhaps you can tell me first of all, what are your names again?

[Traduction]

le tribunal rejettera la demande. Ce point a été réglé par les tribunaux eux-mêmes et n'a soulevé, je crois, aucune difficulté.

**Le sénateur Cools:** Parlez-vous du jugement rendu dans l'affaire Mintz? L'affaire que vous avez mentionnée à propos de l'enseignant atteint de sclérose en plaques?

**Mme Regenstreif:** Je ne saurais être sûre. C'est une cause dont j'ai entendu parler et que je citais en exemple.

**Le sénateur Cools:** Vous ne pouvez donc pas me dire quel était le nom de cette cause?

**Mme Regenstreif:** Non.

**Le président:** M<sup>me</sup> Regenstreif, avez-vous fini votre exposé?

**Mme Regenstreif:** Oui, je vous remercie.

**Le sénateur Hays:** Quels mots avez-vous utilisés pour décrire les circonstances dans lesquelles l'ordonnance pourrait être changée? Avez-vous parlé d'un changement radical? Vous aviez utilisé un langage bien précis.

**Mme Regenstreif:** Oui, en cas de changement catastrophique ou profond de circonstances. Le terme «catastrophique» a déjà été utilisé en jurisprudence, plus récemment à la Cour d'appel de l'Ontario et il a été décidé dans certains cas de changement catastrophique de circonstances, que des ordonnances alimentaires pouvant être réétudiées ou modifiées, même s'il s'agissait d'une prestation sous forme de capital. La société admet qu'au moins dans certaines circonstances extrêmes, il devrait être possible de revoir le cas et qu'on ne pouvait définitivement clore un dossier.

**Mme Lang:** On peut citer par exemple l'affaire qui a eu lieu en Ontario et que M<sup>me</sup> Regenstreif connaît probablement mieux que moi. Il s'agissait d'un homme qui avait consenti à verser à sa femme X milliers de dollars par mois, somme plutôt considérable, et qui a par la suite perdu tout ce qu'il possédait. Ses affaires ont périclité et son revenu a été réduit au minimum.

**Mme Regenstreif:** Je pense qu'il a fait faillite.

**Mme Lang:** C'est cela et il a demandé à ne pas verser la somme promise. Le tribunal a jugé qu'il s'agissait dans ce cas d'un changement catastrophique de circonstances et l'a libéré de son obligation.

**Le sénateur Cools:** Est-ce la décision Webb?

**Mme Regenstreif:** En effet.

**Le sénateur Cools:** Madame la présidente, peut-on poser des questions pendant l'exposé?

**Le président:** Je pense que M<sup>me</sup> Regenstreif a terminé son exposé.

**Mme Regenstreif:** Oui.

**Le président:** Nous commencerons donc la période de questions. Sénateur Cools, aimeriez-vous commencer.

**Le sénateur Cools:** Oui, beaucoup. Vous avez soulevé de nombreux points, et un bon nombre d'entre eux s'inscrivent dans l'objet de notre étude. Pourriez-vous d'abord me décliner vos noms à nouveau?

[Text]

**Ms. Lang:** I am Susan Lang.

**Ms. Regenstreif:** I am Rebecca Regenstreif.

**Senator Cools:** There are certain things that you have said that, to my mind, provoke concern and thought. We had a presentation yesterday from the National Action Committee on the Status of Women, and I would like to begin by asking you to comment on a few things from that presentation.

After that, I want to proceed to your concern about mediators and mediation; disclosure and non-disclosure.

We have heard many presentations from other groups who quite often suggest that the whole matter of separation should be taken out of the hands of lawyers and the courts.

Yesterday, I quoted from the presentation of the National Action Committee to the committee of the other place where they said, in respect to culpability and adultery in the act, that the fact is that many women lawyers want to retain adultery and cruelty for the time being as leverages for women against husbands who are anxious to avoid scandal.

There is a battle raging on this side and in the committee of the other place concerning the exclusion of adultery from the bill. That battle may not be won. I believe all of us, as concerned human beings, are perfectly well aware that adultery equips people with what I would describe as an instrument of vengeance. From where I stand, it seems to me it does not matter which side one is on. I am a social worker and I have done a lot of counselling in these areas and I see damage that has been done. I also see people weeping years later when they want to undo the damage that has been done; unfortunately, they cannot.

I have done a lot of research in regard to this act because I believe it affects people at the centre of their lives. I have also done a lot of work in terms of the leverage effect and adultery. I would draw to your attention that, in the yellow pages of the Ottawa telephone directory, there is an advertisement for private investigators which states: "Matrimonial. Five reasons why we're leaders—" It says:

"Matrimonial Investigations. You get documented proof of what happened - who was there - where they went - what was seen. Reports - Photos —"

**The Chairman:** Senator Cools, would you confine yourself to questions, because we must get on.

**Senator Cools:** We do not have a lot of data in this country although there is a considerable amount in the United States concerning how divorces happen and why.

I have phoned these agencies who advertise in the yellow pages and have been told that, frequently, spouses go to them on the advice of their lawyers. Is there any truth in this?

**Miss Lang:** In terms of the ground of culpability you refer to, I am not sure I have grasped your question. The society did carefully consider the issues of adultery and cruelty, and it was felt that they ought to be retained simply because, in those circumstances, a person should not have to remain married to the

[Traduction]

**Mme Lang:** Je suis Susan Lang.

**Mme Regenstreif:** Je suis Rebecca Regenstreif.

**Le sénateur Cools:** Vous avez dit certaines choses qui m'ont beaucoup intéressée et qui portent à réfléchir. Nous avons entendu hier le Comité national d'action sur le statut de la femme et j'aimerais, pour commencer, que vous commentiez quelques points de son exposé.

Après quoi, je voudrais savoir ce que vous pensez des médiateurs et de la médiation, de la divulgation et de la non-divulgation.

Nous avons entendu de nombreux exposés d'autres groupes qui, assez souvent, ont déclaré que toute la question de séparation devrait être retirée des mains des juristes et des tribunaux.

Hier, j'ai cité un passage de l'exposé du Comité national d'action au comité de l'autre endroit, où il était dit que la cruauté et l'adultère figuraient encore dans la loi parce que de nombreux avocats tiennent à conserver ces éléments de faute pour donner plus d'atouts aux femmes dont les maris veulent à tout prix éviter le scandale.

Une divergence d'opinion divise notre comité et celui de l'autre endroit au sujet de l'exclusion de l'adultère du projet de loi. On peut fort bien ne pas gagner cette bataille. Je crois que nous tous, à titre d'êtres humains concernés, sommes parfaitement au courant que l'adultère constitue pour certaines personnes un instrument de vengeance. D'après moi, il importe peut de savoir de quel côté l'on se place. Je suis une travailleuse sociale, j'ai donné beaucoup de conseils dans ces domaines et je sais quels dommages ont été causés. J'ai aussi vu des gens regretter amèrement, des années plus tard, et vouloir réparer le tort qu'ils avaient fait, mais malheureusement, sans succès.

J'ai effectué beaucoup de recherche concernant cette loi parce qu'elle aborde un sujet crucial. J'ai aussi étudié de très près les atouts que procure l'accusation d'adultère. J'aimerais attirer votre attention sur une publicité qui figure dans les pages jaunes du bottin téléphonique d'Ottawa sous la rubrique «détectives privés» ou l'on peut lire ceci: «Conflits conjugaux. Les cinq raisons de notre succès...»

«Enquêtes conjugales. Vous obtenez les preuves à l'appui de ce qui s'est produit... qui était là—où sont-ils allés—ce qu'on a vu. Rapport—photos...»

**Le président:** Sénateur Cools, pourriez-vous vous limiter aux questions, parce qu'il nous faut avancer?

**Le sénateur Cools:** Nous n'avons pas beaucoup de données au Canada contrairement aux É.-U., sur les raisons qui conduisent au divorce.

J'ai téléphoné aux agences qui font de la publicité dans les pages jaunes et elle m'ont dit que fréquemment, les conjoints s'adressaient à elles sur les conseils de leur avocat. Y a-t-il quelque chose de vrai là-dedans.

**Mme Lang:** Quant aux motifs de culpabilité auxquels vous faites allusion, je n'ai pas tout à fait saisi votre question. La société a examiné minutieusement les questions d'adultère et de cruauté et a jugé bon de les retenir simplement parce que, dans ces circonstances, le mariage ne devrait pas durer toute



[Text]

other person for the full year while waiting for that time period to elapse. However, it is because of concern that people should not indulge in mud-slinging, that we have made the recommendation that, once the one-year ground is available, you will no longer be able to use adultery and cruelty. In my practice—and I have been practising in this area for about 10 years now—when people come in and make allegations of adultery—perhaps one becomes cynical over time; I do not know—it is not a major factor any longer. No longer are names published or even form part of the style of cause. It really is a factor of little significance.

Cruelty is another matter. It is a very difficult thing. When it exists, there is absolutely no reason, in our view, that a spouse should have to stay married to the person who has treated them with cruelty. The cruelty definition in the divorce legislation is pretty stringent.

**Senator Cools:** I should like to raise with you again the question of mediation, because, in this country, it is underdeveloped and a cause for concern. You say that there should be no requirement on the part of lawyers to advise of mediation services. You also go on to state that subclause 9(2) should be amended to remove the obligation from a lawyer to inform the spouse of mediation facilities.

**Miss Lang:** To negotiate the issue of support.

**Senator Cools:** Right. You also say that there is a great concern about the qualifications of mediators. The question that comes to my mind is: Who determines what qualifications are necessary? Time and time again, lawyers are appearing before us and saying that mediators are not qualified. Mediation is a social process like marriage counselling or social work. Who is to determine what qualifications are necessary? Why are people so concerned that these mediators are not qualified?

**Miss Lang:** I think that is because it is such an important area of people's lives. Ms. Regenstreif has some very definite views on this.

**Ms. Regenstreif:** I do not think, at the present time, the vast majority of mediators are qualified to mediate on the issue of support or property. They are not familiar with or trained in the law. I am not saying that it is not possible that they could not be, but, at the present time, most of the mediators have training in the areas of custody, access, family relations and those kinds of things.

We are certainly all for mediation in that area, but I do not see how a person who cannot adequately advise the parties of their rights and their position in terms of support and property can really mediate that issue. That is why lawyers feel very strongly that mediators should not be mediating on the issue of support.

**Miss Lang:** At the moment, the people who are mediating have no qualifications that they are obliged to obtain. The Family Mediation Association is trying to come up with rules, regulations and guidelines, but it simply has not come up with

[Traduction]

une année encore. Toutefois, c'est pour éviter que les gens ne se salissent que nous avons recommandé, si l'on peut se prévaloir de cette période d'un an, que l'on n'invoque plus l'adultère et la cruauté. Je pratique dans ce domaine voilà près de 10 ans et constate aujourd'hui que lorsque l'un des époux allègue l'adultère—on devient peut-être cynique avec le temps, j'ignore—l'accusation n'est plus considérée comme un facteur important. Les noms ne sont plus publiés, ni même une partie des raisons invoquées. C'est un facteur qui revêt vraiment peu d'importance.

La cruauté est une autre paire de manches. C'est une question très difficile. Lorsqu'elle est réelle, il n'y a absolument aucune raison à notre avis qu'un conjoint reste marié à celui qui l'a traité avec cruauté. La définition de la cruauté dans la loi sur le divorce est assez stricte.

**Le sénateur Cools:** J'aimerais soulever avec vous à nouveau la question de la médiation, car chez nous c'est un aspect de la question qui a été mal étudié et qui nous préoccupe aussi. Vous dites que rien ne devrait obliger les avocats à conseiller aux parties de recourir aux services de médiation. Vous dites même que le paragraphe 9(2) devrait être amendé de façon à supprimer l'obligation imposée aux avocats d'informer le conjoint des services de médiation.

**Mme Lang:** Pour négocier la question de la pension alimentaire.

**Le sénateur Cools:** C'est juste. Vous vous interrogez également sur la compétence des médiateurs. Je voudrais alors vous poser la question suivante: Qui détermine les compétences nécessaires? A maintes reprises, les avocats viennent nous dire que les médiateurs ne sont pas compétents. La médiation est un acte social tout comme la consultation matrimoniale ou le travail social. Qui va déterminer quelles compétences sont nécessaires? Pourquoi sommes-nous si préoccupés que ces médiateurs ne soient pas compétents?

**Mme Lang:** Parce que c'est un domaine qui revêt une importance si cruciale. M<sup>me</sup> Regenstreif a des vues très précises sur cette question.

**Mme Regenstreif:** Je ne pense pas, à l'heure actuelle, que la grande majorité des médiateurs aient la compétence voulue pour régler la question de l'ordonnance alimentaire ou du partage des biens. Ils ne connaissent pas assez bien la loi. Il se peut qu'ils soient compétents, mais à l'heure actuelle, la plupart d'entre eux sont spécialistes des questions de garde, d'accès, de relations familiales et de ce genre de choses.

Nous sommes certainement tous en faveur de la médiation dans ce domaine, mais je ne vois pas comment une personne qui ne peut adéquatement conseiller les parties sur leurs droits, leur situation et le partage de leurs biens, peut réellement s'improviser médiateur. C'est pourquoi les avocats s'opposent à ce que les médiateurs s'interposent dans les questions d'ordonnance alimentaire.

**Mme Lang:** A l'heure actuelle, les médiateurs ne sont nullement obligés de posséder des compétences quelconques. La Family Mediation Association essaie de poser des règles, des règlements et des directives, mais elle n'y est simplement pas

[Text]

them yet. Anyone can hang out a shingle and mediate—there are no qualifications—and a number of people have done that.

The mental health experts are not qualified on the legal side. The lawyers, who are qualified to know what the support and property issues are, are by no means qualified to deal with the dynamics of negotiating between people. There was a course given at the University of Toronto a couple of years ago, which was attended by four lawyer. The subject was mediation, and it lasted two days. It was an excellent course, but I am sure we all realize that it takes more than two days to learn how to negotiate these kinds of very sensitive issues.

**Senator Cools:** It seems to me that the business of mediation, as I understand it, is all about getting people to talk to each other.

**Ms. Regenstreif:** You have to realize that it is not just getting people to talk to each other, but to talk to each other about what? Is the person who is doing the mediation qualified to get them to talk to each other on the issues of property and support? That is the problem.

At the present time, few lawyers trained in the area of mediation are mediating all areas of disputes in divorce and separation. Of course, spouses are still required to get independent legal advice, so they send their clients out to separate lawyers. They have legal training and they are qualified lawyers who have been called to the bar.

No one is saying that should not be allowed. We are not suggesting that should be prohibited, but what the society is saying is that you cannot put that in as a requirement in the act when there may be half a dozen people in Canada, if that many, qualified to do that kind of work.

**Senator Doyle:** My question relates to the same area. Madam Chairman, I do not have the act in front of me, so I am negligent in that this morning.

As I understand the clause you are talking about, it simply says that a barrister must advise his client as to what is available.

I did not read anything in the act to suggest he must recommend mediation, but he must say, "Here is what is available." What you have been saying to us this morning is that some of the mediation that is available is good; some of it is bad; and some of it is indifferent. Surely your position as an advocate would not be challenged by this piece of legislation. It presumes, to begin with, that the person appearing in a divorce action is already represented by a solicitor, and the solicitor is then free to say, "you can go to see Mildred because she is pretty good. She does not know the law but she knows this and that," or "you can go down to see Henry and he does this and that." From whatever limited experience I have had in dealing with lawyers in the past, what you expect from a good counsel is counsel. You expect them to say, "here is what is available, here is what you can do, here are the risks and here are the possible advantages," and no more is asked of a lawyer in the circumstances that we are talking about.

[Traduction]

encore arrivée. N'importe qui peut s'improviser médiateur—aucune compétence n'est requise—et un bon nombre le font.

Les experts de la santé mentale ne sont pas légalement qualifiés. Les avocats, qui le sont en matière d'ordonnance alimentaire et de partage des biens, ne sont nullement qualifiés pour traiter de la dynamique des négociations entre les parties. Un cours a été donné à l'Université de Toronto, il y a deux ans, auquel quatre avocats ont assisté. Le sujet en était la médiation et le cours a duré deux jours. C'était excellent, mais je suis sûre que nous convenons tous qu'il faut plus de deux jours pour apprendre comment négocier ces questions très délicates.

**Le sénateur Cools:** Il me semble que la question de la médiation consiste essentiellement à amener les gens à se parler.

**Mme Regenstreif:** Ce n'est pas aussi simple que cela car il faut tenir compte de l'objet de ces discussions? La médiateur a-t-il la compétence voulue pour les amener à parler des questions de partage des biens et d'ordonnance alimentaire? Voilà le problème.

A l'heure actuelle, très peu d'avocats spécialisés dans la médiation exercent cet art pour tous les aspects des conflits liés au divorce et à la séparation. Certes, les conjoints sont encore tenus d'obtenir des conseils juridiques indépendants, de sorte que les avocats demandent à leurs clients d'avoir des avocats distincts. Ils ont la formation juridique voulue et ce sont des avocats compétents qui ont le droit de plaider.

Nul ne dit que cela ne devrait pas être autorisé. Nous ne voulons pas dire qu'il faut interdire cela, mais notre société affirme que vous ne pouvez pas en faire une exigence dans la loi puisqu'il n'y a peut-être qu'une demi-douzaine de personnes tout au plus au Canada, qui sont qualifiées pour faire ce genre de travail.

**Le sénateur Doyle:** Ma question porte sur le même domaine. Madame la présidente, je n'ai pas la loi devant moi et c'est ma faute.

Si je comprends bien l'article dont vous parlez, il prescrit simplement qu'un avocat doit conseiller ses clients sur toutes les possibilités qui s'offrent à eux.

Rien dans la loi ne laisse entendre qu'il doive recommander la médiation. Il doit simplement leur offrir toutes les solutions possibles. Vous nous avez dit ce matin que le recours à la médiation peut être bon, mauvais ou encore indifférent. Il est certain que votre position en tant que partisan de cette mesure, ne serait pas compromise par ce texte de loi où l'on présume que la partie à une action en divorce est déjà représentée par un avocat et que celui-ci est ensuite libre de dire à son client de s'adresser à tel ou tel médiateur parce qu'il est très compétent. Ce médiateur ne connaît pas la loi, mais il connaît autre chose. Il peut ensuite lui recommander un autre médiateur spécialisé dans d'autres questions. Même si j'ai peu fréquenté les avocats, je puis dire qu'on s'attend d'un bon avocat qu'il vous conseille, comme il le doit; on s'attend de lui qu'il présente toutes les possibilités, ce qu'il faut faire, les risques en cause et les avantages possibles, et on n'en demande pas davantage à un avocat dans les circonstances que nous évoquons ici.



[Text]

**Ms. Regenstreif:** I think it was the consensus of the society that they could see lawyers doing that in areas of custody or access, but there are many lawyers who feel quite adamant about the fact that support at this point in time cannot be mediated by non-lawyers, so there really are no facilities. By putting such a requirement in really does not make sense because those facilities do not exist. I think that that is the basis of the consensus of the society on that point. I do not think that they are objecting to advising of mediation in other areas, but it is my understanding that it was basically in the area of support.

**Senator Doyle:** This is a nasty question, but to what extent does this objection to the proposal derive from the anxiety of the profession not to allow intruders?

**Senator Stanbury:** Such as paralegals?

**Ms. Lang:** The problem is not with mediation, but mediation should be encouraged and, quite frankly, I think that lawyers have a new scope to their practice because they can go and learn how to mediate and it gives us a whole new bailiwick. Our difficulty is that neither the social workers nor the lawyers are adequately trained at the moment. It is not a legal issue but we have to have people trained in both areas, and I think that it requires some kind of intensive post-secondary school education to learn how to deal with the dynamics of a husband and wife who absolutely hate each other's guts and then it takes some knowledge of the law in order to be able to direct them in the proper manner to settlement. I think it is going to mean more money for the lawyers whether it is mediation by the health authorities or mediation by lawyers. Our concern is for the clients who get involved in mediation where people are not qualified and they come to a settlement that they hate and find out after talking to all their neighbours that they were nailed in this decision. Then they want to move to set it aside and that is what we have problems with.

**Ms. Regenstreif:** It is not only a question that they hate the settlement but that it is really not fair in legal terms and that no lawyer would have advised one or the other party to sign.

**Ms. Lang:** You have to see some of the agreements that are drafted to believe what is happening.

**Ms. Regenstreif:** Some of them are terrible.

**Senator Fairbairn:** On this point I can appreciate the feeling of the lack of particular expertise on both sides, but is there a movement within universities, the bar or your society to make mediation an intrinsic part of legal training? I remember when I was going through journalism. Libel law was a course offered, and I would not even have pretended to become an expert by taking that course, but it was part of something that you had to do. Can you see the area of mediation as part of legal training?

[Traduction]

**Mme Regenstreif:** Je pense que la société est unanime à dire que des avocats peuvent rendre service en matière de garde ou d'accès, mais il y a de nombreux avocats qui croient fermement que l'ordonnance alimentaire ne peut, à ce moment-ci, être confiée à des médiateurs qui ne sont pas avocats, de sorte que ce genre de service n'existe pas véritablement. Prévoir une exigence semblable n'aurait vraiment pas de sens, puisqu'il n'existe actuellement aucun service adéquat. Je pense que les membres de notre organisme s'entendent sur ce point. Je ne crois qu'ils s'opposent à orienter leurs clients vers des services de médiation pour régler d'autres questions que celle de l'aide alimentaire.

**Le sénateur Doyle:** Sans vouloir vous embarrasser, pourriez-vous nous dire dans quelle mesure votre objection à cette proposition découle de votre peur de voir des intrus envahir la profession?

**Le sénateur Stanbury:** Ou d'assister, par exemple, à une prolifération de services parajuridiques.

**Mme Lang:** Nous ne remettons pas en question la médiation. Au contraire, celle-ci doit être encouragée et, à vrai dire, je pense qu'elle apportera une nouvelle dimension à la profession puisque les avocats auront tout le loisir d'en apprendre les techniques et d'ainsi acquérir une nouvelle spécialisation. Nos réserves sont surtout justifiées par le fait que ni les travailleurs sociaux ni les avocats ne sont prêts, à l'heure actuelle, à assumer cette responsabilité. Pour former des spécialistes dans ce domaine, il faudra, à mon avis, créer un cours intensif de niveau postsecondaire dont l'objectif sera d'apprendre aux futurs médiateurs comment faire entendre raison à des époux qui ne peuvent absolument pas se blairer et de leur donner certaines connaissances en droit afin de leur permettre d'orienter ces époux vers un règlement convenable. Je crois que, tôt ou tard, la profession y gagnera, que la médiation soit assurée par les services sociaux ou par les avocats eux-mêmes. Ce qui nous inquiète, c'est que des clients se retrouvent éventuellement avec un règlement qui ne les satisfait pas et, s'apercevant après coup qu'ils ont été lésés, se décident à venir nous consulter pour faire renverser la décision rendue.

**Mme Regenstreif:** Ces clients ne sont pas seulement insatisfaits, mais le règlement qu'ils ont obtenu n'est pas équitable, juridiquement parlant, et aucun avocat n'en aurait recommandé la signature.

**Mme Lang:** Il faut avoir vu certains de ces règlements pour bien comprendre ce que nous voulons dire.

**Mme Regenstreif:** Certains d'entre eux sont affreux.

**Le sénateur Fairbairn:** Je comprends votre inquiétude au sujet du manque de connaissances spécialisées de part et d'autre, mais n'y a-t-il pas un mouvement dans les universités, au barreau ou au sein de votre organisme visant à faire intégrer la médiation au programme de formation en droit? Je me souviens que lorsque j'étudiais en journalisme, nous devions suivre un cours de droit sur le libelle diffamatoire. Ce cours n'avait pas pour but de faire de nous des spécialistes mais il faisait quand même partie intégrante de notre programme. Que pensez-vous de cette idée?

[Text]

**Ms. Lang:** Yes, I can see it becoming part of legal training and it will come in the future. The British Columbia Law Society requires that you practise law for three years. If you mediate you must take a course in mediation from someone qualified, whatever that means. It also requires that you must upgrade it. As I said, the Law Society of Upper Canada is considering such a rule now, and it is one of the things that the Advocates' Society will be submitting a brief on. It is a very difficult area, but I hope that the law schools do provide, eventually, some kind of course, but they are not doing so now.

**Senator Fairbairn:** It is not an immediate priority.

**Ms. Lang:** No.

**Senator Barootes:** Are those courses optional?

**Ms. Regenstreif:** They are all optional. There are a few basic courses in law school, but mediation is optional. It is unfortunate, but that is the way it is.

**Ms. Lang:** It was a groundswell of lawyers that had the course offered two years ago at the University of Toronto. The lawyers were asking the mental health experts to advise them how to do this, but clearly that is not enough.

**Senator Stanbury:** Recently we have been reading about the increase in the number of paralegals and the great number of divorces that they are handling without the assistance of lawyers at all. I do not think that there are any rules that affect paralegals in the act. Is there something that should be there, and how do we deal with this whole new phenomenon?

**Ms. Regenstreif:** In the rules of the law society somebody who is not a trained lawyer cannot represent someone or act as a lawyer. What a paralegal might be doing is assisting someone in obtaining an uncontested divorce where that person could easily do without a lawyer. I cannot imagine a paralegal representing someone in court on a contested divorce. It would be against the rules of the law society. I am not quite sure what you are referring to, senator.

**Senator Stanbury:** I am thinking about the mediation side in the sense that when people come in and say that they want a divorce and the question may arise as to support, my suspicion is that the paralegals do not exactly send those people away or suggest that they go to proper mediation or suggest that they go to a lawyer. They try to deal with it themselves to try to keep the client. We do not seem to have any restrictions which prevent them from doing that other than the rules of the law society.

**Ms. Regenstreif:** I think that those are the restrictions in the same way that someone could not practise medicine. I do not know if the federal Divorce Act can deal with that. It is simply

[Traduction]

**Mme Lang:** Je verrais très bien que la médiation soit ajoutée au programme de formation en droit. D'ailleurs, je pense qu'elle le sera effectivement dans l'avenir. La Société de droit de Colombie-Britannique exige que vous exerciez le droit pendant trois ans et que vous suiviez un cours reconnu avant de pouvoir devenir médiateur. Vous êtes aussi tenu de continuer à vous perfectionner dans le domaine. Comme je l'ai déjà mentionné, la Société de droit du Haut-Canada envisage actuellement de prendre une position semblable, et c'est l'un des sujets sur lequel notre organisme entend présenter un mémoire. C'est une question très délicate, mais nous espérons que les écoles de droit intégreront éventuellement ce genre de cours à leur programme.

**Le sénateur Fairbairn:** Ce n'est pas une priorité immédiate.

**Mme Lang:** Non.

**Le sénateur Barootes:** Ces cours sont-ils offerts à titre optionnel?

**Mme Regenstreif:** Ils sont tous optionnels. Chaque école de droit offre quelques cours de base dans d'autres matières, mais le cours de médiation est toujours optionnel. C'est malheureux, mais c'est comme cela.

**Mme Lang:** Un très grand nombre d'avocats ont suivi ce cours il y a deux ans à l'Université de Toronto. Ce sont ces mêmes avocats qui ont l'habitude de demander conseil aux spécialistes en santé mentale, mais cela n'est certainement pas suffisant.

**Le sénateur Stanbury:** Beaucoup d'articles ont paru récemment sur l'accroissement du nombre de services parajuridiques et sur le grand nombre de divorces qui sont obtenus sans l'aide d'aucun avocat. Je ne crois pas que la loi ne comporte de dispositions relatives à ces services. Que faudrait-il prévoir, à votre avis, et comment faudrait-il tenir compte de ce nouveau phénomène?

**Mme Regenstreif:** Selon les règles de la profession, toute personne qui n'a pas reçu une formation d'avocat ne peut représenter quelqu'un d'autre ou agir comme avocat. Tout ce que les services parajuridiques peuvent faire, c'est d'aider quelqu'un à obtenir un divorce non contesté, lequel ne nécessite pas l'intervention d'un avocat. J'ai du mal à imaginer que des services parajuridiques puissent représenter quelqu'un en cour dans une cause de divorce contesté. Cela irait tout simplement à l'encontre des règles de la profession. Je ne suis pas sûre de savoir à quoi vous faites référence, monsieur le sénateur.

**Le sénateur Stanbury:** Je pense qu'il peut arriver que des requérants se présentent à des services parajuridiques en disant vouloir obtenir un divorce et que lorsque vient le temps de parler des questions d'aide alimentaire ou autres, les services en question ne leur suggèrent pas nécessairement de consulter les personnes compétentes ou encore un avocat. Ils essaient de s'occuper quand même du cas afin de garder leur client. Il me semble qu'outre éthique professionnelle, il n'existe aucune règle pour les empêcher de faire cela.

**Mme Regenstreif:** Je pense que l'éthique professionnelle constitue une restriction au même titre que les règles qui empêchent le premier venu d'exercer la médecine. Je ne sais pas si la loi fédérale sur le divorce peut vraiment prévoir une



[Text]

a matter of someone practising their profession and they are really not entitled to do so, as I see it.

**Ms. Lang:** There is a fine line to be drawn and it is a difficult one.

**Senator Stanbury:** I have a few questions about the "cause" question. You have opted for keeping adultery and cruelty as causes, and I am trying to see why you would want to do that. It seems to me that if you want to make provision for an immediate divorce on the grounds of cruelty, you could either provide that the divorce can be granted earlier without the waiting period of one year on consent of the parties or at the discretion of the judge, or something of that kind which does not tie it up with nasty causes, but which allows the judge to make a decision based upon, as you have suggested in other matters, circumstances which he feels are completely unfair to require that additional year of living together or at least of being married.

**Ms. Lang:** Perhaps what you are suggesting is to keep the grounds of adultery and cruelty but to phrase them differently to say that, in special circumstances, the court shall grant a divorce.

**Senator Stanbury:** I think that the words "adultery" and "cruelty", as has been said earlier, simply cause bitterness between people, whereas, if a judge is in a position to assess all of the circumstances surrounding the marriage and if he comes to the conclusion that it would be unwise, from a social or public standpoint, that it be continued for the period of a year, then he would be free to go ahead and make the decree for the divorce.

**Ms. Regenstreif:** The question is: What are the circumstances? I think we will be returning to the situation of adultery and cruelty. Once the matter is left open, we would probably find that the same petitions would be brought as those which are brought under adultery and cruelty.

**Senator Stanbury:** But, at present, if someone wants an immediate divorce, the only way he can petition is on the grounds of adultery or cruelty.

**Ms. Regenstreif:** At least some direction is given to the judge, however.

**Senator Stanbury:** But those are not the only circumstances under which a marriage should be terminated quickly. There are many other circumstances.

**The Chairman:** Are you suggesting that the year itself should be abridged?

**Senator Stanbury:** Yes. If a judge is satisfied that there are circumstances which make it unwise to allow that marriage to continue, then he should be able to make that decree. I think that it is unfair to limit the grounds to adultery and cruelty.

**Ms. Regenstreif:** The grounds of adultery and cruelty, I think you will find, are very broad. Cruelty, especially, encompasses almost anything one could possibly imagine these days.

[Traduction]

disposition à ce sujet. D'après ce que je peux voir, il s'agit de personnes qui exercent la profession d'avocat sans en avoir réellement le droit.

**Mme Lang:** La limite est très difficile à établir.

**Le sénateur Stanbury:** J'ai quelques questions au sujet des motifs. Vous vous êtes prononcés en faveur du maintien des motifs d'adultère et de cruauté, et j'essaie de comprendre vos raisons. Il me semble que si vous voulez permettre l'obtention immédiate d'un divorce pour des motifs de cruauté, vous pouvez prévoir que le divorce soit prononcé plus tôt c'est-à-dire avant la fin de la période d'attente d'un an, avec le consentement des parties ou à la discrétion du juge, ou établir une disposition du genre qui fasse fi de ces considérations de motif et permette au juge de rendre une décision en fonction, comme vous l'avez suggéré, des circonstances. Ainsi, si celui-ci estime qu'il est tout à fait injustifié d'obliger les parties à vivre ensemble ou à rester mariées un an de plus, il pourra prononcer le divorce sans délai.

**Mme Lang:** Vous semblez être d'accord pour maintenir les motifs d'adultère et de cruauté, mais en les formulant différemment de façon à permettre que, dans des circonstances particulières, le tribunal puisse prononcer immédiatement le divorce.

**Le sénateur Stanbury:** Comme je l'ai dit plus tôt, je pense que les mots «Adultère» et «cruauté» ne servent qu'à alimenter l'amertume des parties en cause. Au contraire, si un juge est en mesure d'évaluer la situation et en arrive à la conclusion qu'il serait inconsideré, d'un point de vue social ou public, de prolonger cette union une autre année, il devrait avoir l'entière liberté de prononcer le divorce en question.

**Mme Regenstreif:** La question est de savoir dans quelles circonstances il peut le faire. C'est là que nous revenons à notre point de départ, c'est-à-dire aux motifs d'adultère et de cruauté. Si vous laissez cette question à la discrétion du juge, vous constaterez probablement que ce seront les mêmes motifs qui seront invoqués.

**Le sénateur Stanbury:** Mais, à l'heure actuelle, la seule façon d'obtenir immédiatement un divorce consiste à invoquer les motifs d'adultère ou de cruauté.

**Mme Regenstreif:** À tout le moins, le juge a certains critères sur lesquels se fonder.

**Le sénateur Stanbury:** Mais ce ne sont pas les seules raisons qui peuvent justifier la dissolution immédiate d'un mariage. Il y en a beaucoup d'autres.

**La présidente:** Allez-vous jusqu'à suggérer que le délai d'un an soit raccourci.

**Le sénateur Stanbury:** Oui. Lorsqu'un juge est convaincu qu'il serait malavisé de laisser une union se prolonger plus longtemps, il devrait être autorisé à prononcer le divorce. Je pense qu'il n'est pas réaliste de limiter les motifs de divorce à l'adultère et à la cruauté.

**Mme Regenstreif:** Vous admettez avec moi que les motifs d'adultère et de cruauté peuvent être interprétés de façon très large. La cruauté, en particulier, englobe à peu près n'importe

[Text]

Any new sort of provision would end up being similar to the one we have now. Perhaps, for example, a new provision might be made for an immediate divorce if it is in the public interest. The question then becomes: What does "public interest" mean? In my experience, some judges will waive the three months very easily, where others, no matter what the circumstances are, will not grant that waiver. All I am doing, in using that as an analogy, is saying that if the provision is so broad, it becomes meaningless. If a judge wants to make such a waiver, he will do so. If he does not want to waive the three month period, he will not do so, and that will be that. I think that such a provision would have no meaning. Therefore, why have it there at all?

**Senator Stanbury:** You are saying to me, however, that lawyers will immediately try to fit everything under the ground of cruelty.

**Ms. Regenstreif:** They already do.

**Ms. Lang:** They always have.

**Senator Stanbury:** They will succeed in doing that, so why have the fascia of "adultery" or "cruelty" when you do not really mean that anyway? What you really have as grounds are special circumstances that make it unwise to have that marriage continue.

**Ms. Lang:** I think that what you may be suggesting, too, is that one year is too long in any event. The problem is that society does not seem to be at that stage where it will accept anything shorter than one year.

**Senator Stanbury:** I do not intend to express a personal opinion, but, generally speaking, I think that it is wise to have a waiting period. I say that because, in my own practice of law in the early years when I did some domestic work, I found that, frequently—and as often as I could manage it—I got the people together again. In fact, that was my main purpose, and that is why I stopped practising domestic law—I couldn't make any money at it. I repeat that I think it is wise to have a cooling off period which allows for a possible reconciliation. There are circumstances, however, which really require, in fairness to everybody, that the marriage be terminated and that the people be allowed to get along with their lives.

All I am saying—and I think you are agreeing with me when you say that cruelty covers everything—is why use such terms as "adultery" or "cruelty" when they do not really describe the circumstances and when they only cause bitterness between the couple? I believe that we should allow couples, in such circumstances where they believe that it would be unwise to have their marriage continue, to go to a judge and describe the circumstances surrounding the marriage. If the judge agrees with them, then that marriage could be ended. If not, then the petitioners would have to wait the year, which, of course, will have expired by the time they get the issue tried, in any event.

**Ms. Regenstreif:** That is a possibility, I suppose, but it is certainly not one that the Advocates' Society had considered in terms of that wording. I think that, essentially, what the

[Traduction]

quel comportement qu'il est possible d'imaginer de nos jours. Toute nouvelle disposition finirait inmanquablement par ressembler à celle qui existe déjà. Nous pourrions, par exemple, prévoir une disposition qui permettrait d'obtenir un divorce immédiat lorsque cela est dans l'intérêt du public. Il s'agirait alors de déterminer ce qui est «dans l'intérêt du public». Selon ma propre expérience, certains juges sont assez prompts à laisser tomber la période de trois mois, tandis que d'autres n'accordent jamais de dispense, quelles que soient les circonstances. Moins la disposition est précise, plus elle risque de rester sans effet. Si un juge veut accorder une telle dispense, il le fera, peu importe les circonstances. Si, au contraire, il ne veut pas, il ne l'accordera pas et tout s'arrêtera là. Je pense qu'une disposition de ce genre resterait sans effet. Pourquoi, alors, devrait-elle exister?

**Le sénateur Stanbury:** Vous admettez cependant que les avocats s'empresseraient d'invoquer la cruauté à tout propos.

**Mme Regenstreif:** C'est ce qu'ils font déjà.

**Mme Lang:** C'est ce qu'ils ont toujours fait.

**Le sénateur Stanbury:** À quoi cela sert-il alors d'invoquer l'«adultère» ou la «cruauté» si cela ne veut finalement rien dire? Les vrais motifs sont, en fait, des circonstances particulières qui rendent injustifiée la prolongation d'une union.

**Mme Lang:** Je pense que vous laissez entendre que le délai d'un an est de toute façon trop long. Or, il me semble que la société n'est pas prête à accepter un délai plus court.

**Le sénateur Stanbury:** Sans vouloir exprimer mon opinion personnelle, je dirais que de façon générale une période d'attente est souhaitable. Si je dis cela, c'est qu'il m'est arrivé assez souvent, au début de ma carrière d'avocat, de réconcilier des couples. C'est d'ailleurs ce qui m'a incité à abandonner l'exercice du droit de la famille—puisque je ne pouvais pas y trouver mon compte avec cette attitude. Je répète que je ne suis pas contre cette période d'attente puisqu'elle permet aux couples de prendre du recul et d'envisager éventuellement une réconciliation. Il y a toutefois des circonstances qui justifient la dissolution immédiate du mariage pour ne pas brimer l'un ou l'autre époux.

D'après moi—et je pense que vous abondez dans le même sens que moi lorsque vous dites que le motif de cruauté englobe à peu près tout—, il n'y a pas de raisons d'utiliser les termes «adultère» ou «cruauté», s'ils ne veulent rien dire et ne servent qu'à alimenter l'amertume des époux. J'estime qu'il faudrait permettre aux couples qui ne jugent pas opportun de prolonger leur union, de se présenter devant un juge pour y exposer les raisons qui justifient leur requête. Si le juge trouve leur requête recevable, il devrait pouvoir dissoudre leur mariage. Sinon, les requérants devraient respecter le délai d'un an qui, bien sûr, viendrait à expiration avant que les deux époux ne soient convoqués devant le juge.

**Mme Regenstreif:** Je suppose que c'est un point de vue, mais ce n'est certainement pas celui de notre organisme. Nous croyons essentiellement, pour notre part, que la notion de



[Text]

society feels is that there is a vast body of law in place in Canada and Britain which relates to the meaning of "cruelty". Everybody knows what it means; everybody knows the conditions under which a divorce will be decreed under those grounds. The meaning of "cruelty" is almost not even litigated any more. If those words were taken out of the act and new words were placed in it, phrasing which allows a wide discretion to a judge, an entire, very fertile area of litigation would be opened up. Nobody would benefit from that except the lawyers. The result will be an extreme variation in case law right across Canada.

**Ms. Lang:** On the subject of the cooling off period, perhaps I could make a comment. That was a matter that was raised in our committee, although I did not mention it when I made my opening comments here, partially because it was a controversial issue even in our committee. I would simply like to mention that, under the proposed legislation, it would appear that one could start divorce proceedings on the grounds of one year separation the day after the decision is made to divorce. Some of us, at least, had difficulty with that notion. We felt that there ought to be a little longer as a cooling off period. I do not know whether that should be two or three weeks or six months.

In this regard, your comments about reconciliation are well taken. One tries to encourage people to reconcile. It seems to me that, if a couple has a fight one night and can go out to issue a divorce petition on the grounds of one year separation the next morning, something positive must be done to take that petition back. That makes reconciliation a lot more difficult. I simply make that comment for what it is worth. I know that others disagree strongly with that view, but I feel that there ought to be some cooling off period.

**Senator Stanbury:** I agree.

**The Chairman:** I wonder if you could comment again on clause 11 of the bill, which was referred to this morning. Your recommendation is that subparagraph (1)(a) should provide that the judge would refuse to grant the divorce if it would affect prejudicially the making of reasonable support arrangements for the spouse or any children of the marriage, is it not?

**Ms. Lang:** Yes.

**The Chairman:** That refers back to clause 8, subparagraph (2)(a), which refers to spouses who have lived separate and apart for at least one year. I wonder whether the reason it is put in that way is because the supposition would be that, if the spouses have been living apart for a full year at that point, surely they will have made all of the arrangements insofar as the support of the wife is concerned. I am inclined to agree with you, because there could be a case of desertion rather than the voluntary separation of spouses, but clause 11, subparagraph (1)(b) refers, again, to clause 8, subparagraph (2)(b), where reference is made to the causes of divorce. I wonder if there is any difference in these sections? Perhaps, in this case, the wording should be, "and to dismiss the application for divorce if the spouses condone. . ." Again we get back

[Traduction]

«cruauté» est très répandue dans le droit canadien et britannique. Tout le monde sait ce qu'elle sous-entend et connaît les conditions qui s'imposent pour qu'un divorce soit prononcé pour ce motif. Son interprétation n'est presque plus jamais contestée. Si les mots «cruauté» et «adultère» sont supprimés de la loi pour être remplacés par de nouveaux termes, cela laissera une grande discrétion au juge et ouvrira la porte à de nombreux litiges. Personne ne tirerait profit d'une telle décision, à l'exception des avocats. Cela aurait aussi d'énormes répercussions sur la jurisprudence au Canada.

**Mme Lang:** Parlant de période de réflexion, permettez-moi de faire une observation. Ce point a aussi été élevé dans notre comité. Je n'en ai pas parlé lorsque j'ai fait ma déclaration préliminaire, en partie parce qu'il était controversé, même dans notre comité. J'aimerais simplement dire que d'après le projet de loi à l'étude, il semblerait qu'un des conjoints pourrait entreprendre des procédures de divorce en alléguant le motif de la séparation d'un an, dès le lendemain où la décision de divorcer a été prise. Du moins quelques-uns parmi nous ont eu de la difficulté à saisir le bien-fondé de cette disposition. À notre avis, la période de réflexion devait être un peu plus longue. Peut-être deux ou trois semaines, peut-être six mois, je ne sais trop.

Incidemment, je prends bonne note de vos observations concernant la réconciliation. On essaie d'inciter les gens à se réconcilier. À mon avis, si un couple se dispute un bon soir et va ensuite inscrire une requête en divorce le lendemain en invoquant le motif de la séparation d'un an, il faudrait faire quelque chose pour permettre aux parties de retirer leur requête. Cette lacune rend la réconciliation beaucoup plus difficile. Cette remarque vaut ce qu'elle vaut. Je sais que d'autres ne seraient pas d'accord avec moi sur ce point, mais j'estime qu'on devrait prévoir une certaine période de réflexion.

**Le sénateur Stanbury:** J'en conviens.

**Le président:** Je me demande si vous ne pourriez pas nous expliquer davantage ce que vous pensez de l'article 11, dont il a été question ce matin. Vous recommandez que l'alinéa 11(1)a comporte une disposition permettant au juge de refuser de prononcer le divorce lorsque celui-ci peut empêcher la conclusion d'arrangements pour assurer à l'épouse ou aux enfants à charge une pension alimentaire décente, n'est-ce pas?

**Mme Lang:** Exactement.

**Le président:** Cette disposition renvoie à l'alinéa 8(2)a qui mentionne le cas des époux qui ont vécu séparément pendant au moins un an. Je me demande si la raison pour laquelle cette disposition a été formulée ainsi est fondée sur l'hypothèse que les époux ayant vécu séparément pendant un an, ceux-ci ont certainement fait les arrangements nécessaires pour assurer le soutien de l'épouse concernée. Je serais portée à être d'accord avec vous, car il serait alors question davantage de désertion que de séparation volontaire des conjoints, mais l'alinéa 11(1)b renvoie également à l'alinéa 8(2)b où il est question des motifs de divorce. Je me demande s'il y a une différence entre ces deux dispositions législatives? Peut-être serait-il préférable de formuler cet alinéa ainsi «et de rejeter la requête en divorce s'il y a connivence entre les conjoints... » Nous

[Text]

to the question of public interest. There is a difference there. What is the difference between "refused to grant" and "to dismiss the application"? Does "refused to grant" imply that the judge can simply say "Come back in three months and if you have made suitable arrangements I will then hear the application"?

**Ms. Lang:** There are a couple of comments I wish to make on that. Perhaps Ms. Regenstreif can take a look at the present act and see what it says in that connection. On the issue of refusing to grant, we talked about that. I think the old legislation basically gives you the right to dismiss it. We have a lot of trouble with that, because if you dismiss it, you then have to come back and start all over again; and that causes undue expense to people. We see it, frankly, as a lever. If the husband has money and he is simply not paying for some reason, or he has refused to disclose his financial position, and so on, then we feel that the court should be able to say "We are just not going to grant it. Maybe you want the divorce. We are just going to let it sit in limbo, and when you have complied with X conditions, then come back and ask us and we will give you the final decree". That is what we are aiming at. That is the difficulty. I think that 11(b) just relates to the old sections on condonation and connivance, and really does not apply to this issue. Why they limited 11(a) to just the one-year separation ground, I cannot imagine.

**The Chairman:** Neither do I. That is what bothers me. It should be anything in the divorce proceeding and not refer back to specific subclauses of clause 8.

**Ms. Lang:** I agree with you. It should refer to the whole provision. I don't know why it should refer to just the one-year separation and not adultery or cruelty. It does not seem to make any logical sense.

**The Chairman:** In the second part, 11(b), do you think that is relevant any longer? If we are going to grant it on condonation and connivance at this point, is that relevant? All they have to do at this point is to say that the adultery has occurred. Is this still a factor to be considered, and should it be?

**Ms. Regenstreif:** This is on the assumption that adultery is still going to be a ground for divorce. I think that what it is aiming at is the idea that you cannot connive at or get together and decide that someone is going to go out and commit adultery, or that you are going to fabricate evidence—that kind of thing. As to whether or not it is still relevant in this day and age, that is difficult to answer.

**Ms. Lang:** It is just keeping people honest before the courts.

**Ms. Regenstreif:** At this point in time it is just a statement that is put in. There used to be a statement that you always had to make in order to get a divorce, and now it has been

[Traduction]

retrouvons ici encore cette notion d'intérêt public. On n'emploie pas les mêmes expressions dans les deux cas. Quelle différence doit-on faire entre «refuser de prononcer le divorce» et «rejeter la demande»? L'expression «refuser de prononcer le divorce» sous-entend-elle que le juge peut simplement dire: «Revenez dans trois mois, et si vous avez conclu des arrangements convenables, j'entendrai votre requête»?

**Mme Lang:** J'aimerais faire, si vous me le permettez, quelques remarques à ce sujet. M<sup>me</sup> Regenstreif pourrait peut-être consulter la loi actuelle et voir quelle formulatin on y a employée? Nous avons déjà parlé du refus de prononcer le divorce. Je crois que l'ancienne loi accordait simplement au juge le droit de rejeter la requête. Cela entraîne beaucoup de problèmes car si la requête est rejetée, les conjoints doivent revenir et recommencer toute la procédure; cela est inutilement coûteux. Selon nous, la nouvelle formulation permet aux intéressés de se reprendre. Ainsi, celui qui aurait les moyens de le faire mais qui refuserait simplement de payer pour une raison ou pour une autre, ou celui qui refuserait de divulguer sa situation financière, pourrait se faire dire par le juge: "Nous ne pouvons pas vous accorder le divorce. Vous semblez le vouloir pourtant. Nous allons alors tout simplement laisser l'affaire en suspens tant que vous ne vous serez pas conformé à telle ou telle condition. Vous pourrez alors revenir et nous prononcerons le jugement final." C'est ce que nous voudrions. Mais voilà le problème. Je crois que le paragraphe 11(b) contient une reminiscence des notions de pardon et de connivence contenues dans l'ancienne loi, qui n'ont vraiment aucune raison d'être dans ce cas-ci. Pourquoi s'en être tenu, dans le paragraphe 11(a) au seul critère d'un an de séparation, je n'arrive pas à comprendre.

**Le président:** Moi non plus. Cela m'importune. On devrait faire référence à toutes les causes pouvant entraîner le divorce et non simplement à une partie de l'article 8.

**Mme Lang:** Je suis d'accord avec vous. On devrait faire référence à tout l'article 8. Je ne sais pas pourquoi on ne parle que de la séparation d'un an et non de l'adultère ou de la cruauté. Cela ne me semble pas logique.

**Le président:** Croyez-vous que la deuxième partie du paragraphe 11(b) convienne mieux? Est-ce plus logique d'accorder le divorce en cas de pardon et de connivence? Les conjoints n'ont actuellement qu'à dire qu'il y a eu adultère. Est-ce encore un élément à considérer, ou non?

**Mme Regenstreif:** Cela suppose que l'adultère sera encore un motif de divorce. Je crois que ce qu'on vise au fond c'est d'éviter la connivence et de ne plus faire en sorte que deux conjoints soient obligés de comploter et de s'entendre pour que l'un des deux commette l'adultère ou aient à fabriquer une preuve. Quant à savoir si ces notions sont encore valables de nos jours, je ne saurais trop vous dire.

**Mme Lang:** Il s'agit simplement de permettre aux gens de se comporter avec honnêteté devant les tribunaux.

**Mme Regenstreif:** Actuellement, on insère simplement une toute petite phrase. Il fallait autrefois faire cette déclaration pour obtenir un divorce. Elle est maintenant inscrite sur le for-



[Text]

written practically right in to the present divorce form, as in Ontario. As to whether it has any present day relevance—

**Ms. Lang:** It seems to be ignored in practice, by and large. I don't know whether it should come out. It is certainly a matter that obviously should be considered. I think you have to leave it in with respect to the adultery, because what it is really saying is that you cannot go and make things up in order to get a divorce.

**The Chairman:** I like your recommendation about changing the present provision to oblige them, if they wait for more than a year, to use simply the one-year separation as grounds. In my view that makes a great deal of sense.

I agree with the recommendation you have made in connection with clauses 15(5) and 15(6), that it would be better to phrase it in a way that would leave more discretion for the courts, so that the courts can avail themselves of the case law that has now been built up with regard to the various factors that should be taken into consideration. Personally I still have a little difficulty with the concept of term orders.

**Ms. Regenstreif:** You mean limited term orders?

**The Chairman:** Yes. I am inclined to agree with one of our previous witnesses that we should have some kind of criterion, that there should be a study done to set out the criteria that judges should take into account in deciding what the term should be, if we are going with that, because I gather there is great variation in the courts. Again it depends entirely on a judge's own view of the state of the marriage—economic and other factors, whatever the judge may have taken into consideration. I have problems with that and I would like to see criteria perhaps put into the regulations, or perhaps a body of law could be composed, in view of today's computers, showing the factors used, and the terms and kinds of support given, so that there would be some guidelines and uniformity in the kinds of orders that are made, both in terms of size and length of duration, and also the factors that would cause a judge to vary the order at some later date.

**Ms. Lang:** Perhaps I could comment for a moment on that limited term support order. We have a great deal of difficulty with the concept in a number of ways. We support it primarily, but the way we see it working is as a limited term support order for X number of years, and then perhaps it is cut off. I will come back to the point of whether or not it is cut off entirely. But then all we see is an onus shift. The wife gets support for two or three years, and we feel that the onus should shift after that point. If she is in a course to retrain, it is very difficult for a husband to establish that she could get a full-time job and that she has not availed herself of that. The onus would simply shift to the wife to convince the court that she has tried to get a full-time job and she is unable to do so. That gives some impetus to go out to try to do it, because it is so expensive to come back to court on a variation application. If one can go out and get a full-time job, terrific; but if one can't, then we think that she should have the option to come back

[Traduction]

mulaire de demande de divorce, comme en Ontario. Reste à savoir si cette inscription convient encore de nos jours.

**Mme Lang:** Grosso modo, on semble ne pas en tenir compte en pratique. Je ne sais pas si on devrait la faire disparaître officiellement. On devrait certainement y songer, en tout cas. Cela ne s'applique pas dans le cas de l'adultère, car on dit clairement qu'on ne peut être de connivence ni comploter pour obtenir un divorce.

**Le président:** Je suis d'accord avec vous lorsque vous recommandez qu'on modifie le libellé actuel pour que les conjoints séparés depuis plus d'un an puissent simplement invoquer comme motif de divorce, une séparation d'un an. Cela semble très logique à mon avis.

Je souscris également à votre recommandation à propos des paragraphes 15(5) et 15(6). J'admets avec vous que ce serait préférable de les formuler de façon à laisser une plus grande discrétion aux tribunaux, afin que ceux-ci puissent se référer à la jurisprudence et peser les divers facteurs qui devraient être pris en considération. Personnellement, j'ai encore un peu de difficulté avec la notion d'ordonnance provisoire.

**Mme Regenstreif:** Vous voulez parler d'ordonnance d'une durée limitée, n'est-ce pas?

**Le président:** Exactement. Je suis porté à croire, comme l'un des témoins qui ont comparu précédemment, qu'il devrait y avoir certains critères, c'est-à-dire qu'une étude devrait être faite pour établir les critères sur lesquels les juges devraient se baser pour déterminer la durée de l'ordonnance, si, naturellement, nous retenons le principe d'ordonnances provisoires, car j'ai bien l'impression que la durée des ordonnances varie beaucoup avec les juges. Je le répète, elle dépend entièrement du bilan que le juge fait du mariage, de la situation financière des conjoints et des autres facteurs qu'il croit opportun de prendre en considération. J'ai un peu de difficulté à me faire une idée et j'aimerais bien qu'on définisse ces critères, peut-être dans le règlement, ou même dans la loi. À l'ère de l'ordinateur, il devrait être facile de pondérer les critères utilisés et d'établir en quelque sorte des lignes directrices afin que les ordonnances puissent être uniformes autant quant à leur sévérité qu'à leur durée, que ce soit au moment où elles sont prononcées initialement ou au moment de leur éventuelle révision.

**Mme Lang:** J'aimerais peut-être ajouter quelques mots au sujet de l'ordonnance alimentaire provisoire. Nous avons beaucoup de difficultés avec cette notion, et cela pour bien des raisons. Nous souscrivons à son principe, mais selon nous, l'ordonnance devait être provisoire, c'est-à-dire qu'après un certain nombre d'années elle pourrait être annulée. Je reviendrai plus tard à la question de savoir si elle devrait être annulée ou non. Le fardeau d'en prouver le besoin devrait alors incomber au conjoint. L'épouse obtiendrait une ordonnance alimentaire pour un ou deux ans, après quoi il lui incomberait de faire la preuve de ses besoins financiers. Si elle suit des cours afin de se recycler, il deviendra très difficile pour son mari d'établir si elle aurait pu obtenir un emploi à temps plein mais qu'elle s'y est refusée. Il incomberait alors à l'épouse de convaincre le tribunal qu'elle a essayé de trouver un emploi à temps plein, mais sans succès. Ce serait une façon d'inciter le conjoint dépendant à essayer de trouver un emploi, étant donné qu'il est très coûteux.

[Text]

and say “I tried and I was not able to do it, and I think that you should reinstate”.

The other difficulty we have with this legislation, and with what is happening in the courts—it is a really serious concern—concerns not the very poor or the very rich people, but the husband who earns from \$60,000 to \$80,000 a year. The wife may have been home for 20 to 25 years, raised all the children and she really has no training. She goes out and takes a secretarial course. She can earn \$10,000 or \$12,000 a year, or even \$18,000. Should she have to support herself on \$18,000 while her husband is earning \$80,000? It is an issue. Should she continue for some indefinite period of time to get a small amount of support to supplement her income? That is a difficulty we have.

**Ms. Regenstreif:** I think that when Ms. Lang is referring to the average of between \$60,000 and \$80,000 she is probably talking about her practice.

**Ms. Lang:** I wish I were. But that is a situation that frequently happens. When there is not enough money to go around it is easier to deal with. When there is a lot of money to go around, there is no problem; but it is the middle income situation, for the wife earning \$18,000 a year. That is difficult after 20 years of marriage and supporting three or four children.

**The Chairman:** You referred to the difficulty and the expense of returning to court to get a variation order. You were talking in terms of support orders. I would like to see more emphasis put on the unified family courts, of court officials at some level lower than the formal Supreme Court hearings, where family matters such as variation orders, whether for custody or support, could be heard. Do you think there is any kind of movement in, for instance, Ontario to set in place that sort of machinery? I think it would be useful, once the final adjudication has been made, to take all these peripheral matters out of the courts and allow referees, adjudicators or mediators to deal with subsequent problems.

**Ms. Regenstreif:** I do not know whether you can officially take it out of the courts in the sense of taking out of the act. Of course, how the process is administered depends on each province but there is definitely a trend in Ontario toward that kind of thing. In Toronto they use what are called family law commissioners to hear initial evidence or to try and negotiate variation applications. As a matter of fact, before you can even go before a court on a motion to vary, you have to have what is called a pre-trial before a family law commissioner. I understand that a vast majority of the cases are settled at that point. Once the parties have signed an agreement or once they have already been through the court process, why should they have

[Traduction]

teux de revenir devant le tribunal pour demander une reconduction d'ordonnance. Si l'épouse réussit à trouver un emploi à temps plein, merveilleux! Mais si elle n'y arrive pas, nous croyons qu'on devrait lui permettre de retourner devant le tribunal dire au juge: «J'ai essayé mais je n'ai pas réussi à trouver un emploi; je demande donc un renouvellement de l'ordonnance.»

L'autre difficulté que nous appréhendons avec cette loi, compte tenu de la façon dont cela se passe dans les tribunaux—et cela est très inquiétant—concerne non pas les très pauvres ni les très riches, mais les époux qui gagnent entre 60,000 \$ à 80,000 \$ par année. Il arrive souvent que l'épouse soit demeurée au foyer pendant 20 ou 25 ans, ait élevé tous les enfants et n'ait vraiment pas la formation voulue pour occuper un emploi. Après son cours de secrétariat, elle pourra espérer obtenir un salaire de 10,000 \$, 12,000 \$ ou même 18,000 \$ par année. Devrait-elle se contenter de ce 18,000 \$ tandis que son mari en gagne 80,000 \$? C'est à se demander. Devrait-elle, pour un certain temps, avoir droit de conserver sa pension alimentaire pour compléter son revenu? Voilà le problème tel que nous nous le posons.

**Mme Regenstreif:** Quand M<sup>me</sup> Lang parle d'une moyenne de 60,000 \$ à 80,000 \$ par année, elle parle probablement de son cas?

**Mme Lang:** Ce serait trop beau! Mais c'est une situation qui se présente fréquemment. Quand l'époux n'a pas grand moyen, cela pose moins de problèmes. C'est lorsqu'il y a beaucoup d'argent que le problème se pose. Mais il y a aussi les revenus moyens. Il est difficile, après 20 ans de mariage et avoir élevé trois ou quatre enfants de vivre seulement avec \$18,000 par année.

**Le président:** Vous avez parlé des problèmes et des dépenses inhérents au fait de demander une modification d'ordonnance au tribunal. Vous parliez alors d'ordonnance provisoire. J'aimerais, si vous me le permettez, qu'on songe davantage à instituer des tribunaux de la famille, c'est-à-dire à créer une instance judiciaire qui pourrait intervenir à un niveau inférieur à celui de la Cour suprême, où seraient jugées les affaires familiales telles les modifications d'ordonnances, de garde ou alimentaires. Existe-t-il à votre avis, par exemple en Ontario, des mouvements qui prônent l'établissement de cette sorte de mécanisme? Il serait peut-être bon, une fois le jugement final rendu, d'enlever aux tribunaux toutes ces questions secondaires et de les confier à des arbitres, à des adjudicateurs ou à des médiateurs.

**Mme Regenstreif:** Je me demande si on peut enlever cette responsabilité aux tribunaux et insérer ce principe dans une loi. Vous n'ignorez pas que les procédures varient avec les provinces bien qu'en Ontario, on ait tendance à favoriser ce genre de formule. À Toronto, par exemple, il y a les commissaires du droit de la famille. Ils entendent la requête initiale ou essaient de négocier entre les parties des modifications d'ordonnance. Incidemment, avant de pouvoir saisir un tribunal d'une requête en variation d'ordonnance, les parties doivent soumettre leur cause devant un commissaire du droit de la famille. Sauf erreur, la grande majorité des cas sont réglés à ce moment-là. Lorsque les parties ont signé une entente ou que leur cause a



[Text]

to go through it all over again? There is an attempt, again where the facilities are available, to try and encourage this kind of mediation. I understand that it is quite common in Toronto and perhaps in some of the other bigger centres, but there are no such facilities in smaller centres.

**The Chairman:** Certainly it is an area that should be encouraged and expanded.

**Ms. Lang:** It is a good concept that we hope will be expanded.

**The Chairman:** I thank you both for taking the time to appear here today and for presenting your brief.

The committee adjourned.

[Traduction]

déjà été entendue devant un tribunal, pourquoi devraient-elles s'y présenter à nouveau? On tente évidemment, lorsque ce genre de service est offert, d'essayer d'encourager la médiation. Je crois savoir qu'on le fait couramment à Toronto et peut-être dans certains autres grands centres, mais ce service n'existe pas dans les petites villes.

**Le président:** C'est certainement une formule qui devrait peut-être être encouragée et mise en valeur.

**Mme Lang:** Nous espérons qu'elle le sera.

**Le président:** Je vous remercie de vous être donné la peine de comparaître ici devant nous aujourd'hui et de nous avoir présenté votre mémoire.

La séance est levée.

























*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Advocates' Society (Ontario):*

Ms. Susan Lang, Chairman, Family Law Committee and

Ms. Rebecca Regenstreif, Member of the Society.

### *Du «Advocates' Society (Ontario)»:*

M<sup>me</sup> Susan Lang, présidente, Comité sur le droit de la  
famille, et

M<sup>me</sup> Rebecca Regenstreif, membre de la Société.



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Wednesday, October 23, 1985  
Thursday, October 24, 1985

Le mercredi 23 octobre 1985  
Le jeudi 24 octobre 1985

**Issue No. 25**

**Fascicule n° 25**

**Fifth Proceedings on:**

**Cinquième fascicule concernant:**

The Examination of Bill S-2, "An Act to amend and consolidate the laws prohibiting marriage between related persons".

L'étude du projet de loi S-2, «Loi modifiant et unifiant le droit interdisant le mariage entre personnes apparentées».

**AND**

**ET**

**Seventh proceedings on:**

**Septième fascicule concernant:**

the subject-matter of Bill C-46, "An Act to amend the Divorce Act", Bill C-47 "An Act respecting the Divorce and Corollary Relief Act"; and Bill C-48 "Family Orders Enforcement Assistance Act".

La teneur des projets de loi C-46 «Loi modifiant la Loi sur le divorce»; C-47 «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires»; et C-48 «Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales».

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Barootes	Lewis
Buckwold	*MacEachen (or Frith)
Cools	Robertson
Doyle	Robichaud
Fairbairn	*Roblin (or Doody)
Flynn	Stanbury

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Barootes	Lewis
Buckwold	*MacEachen (ou Frith)
Cools	Robertson
Doyle	Robichaud
Fairbairn	*Roblin (ou Doody)
Flynn	Stanbury

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)





## ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, December 19, 1984:

"Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Flynn, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Walker, P.C., that the Bill S-2, intituled: "An Act to amend and consolidate the laws prohibiting marriage between related persons", be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Flynn, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, June 12, 1985:

"With leave of the Senate.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-46, intituled: "An Act to amend the Divorce Act", in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

"With leave of the Senate.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-47, intituled "An Act respecting divorce and corollary relief in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

"With leave of the Senate.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-48, intituled: "An Act to provide for the release of information that may assist in locating defaulting spouses and other persons and to permit, for the enforcement of support orders and support provisions, the garnishment and attachment of certain money payable by Her Majesty in right of Canada",

## ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 19 décembre 1984:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Flynn, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Walker, C.P., que le projet de loi S-2, intitulé: «Loi modifiant et unifiant le droit interdisant le mariage entre personnes apparentées, soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Flynn, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 12 juin 1985:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du projet de loi C-46, intitulé «Loi modifiant la loi sur le divorce», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du projet de loi C-47, intitulé: «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

«Avant la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du projet de loi C-48, intitulé «Loi prévoyant la communication de renseignements susceptibles de permettre de retrouver les conjoints défaillants et d'autres personnes, ainsi que la saisie-arrêt, pour l'exécution d'ordonnances et d'ententes alimentaires, de certaines sommes entre les mains de Sa Majesté du chef du Canada», avant que ce

in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, OCTOBER 23, 1985  
(32)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, *in camera*, at 4:00 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Barootes, Cools, Doyle, Fairbairn, Flynn, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robertson and Robichaud (10)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald MacDonald, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its Orders of Reference dated: June 12, 1985, resumed consideration of the subject-matters of Bill C-46, intituled: "An Act to amend the Divorce Act"; Bill C-47, intituled: "An Act respecting the Divorce Corollary Act"; and Bill C-48, intituled: "Family Orders Enforcement Assistance Act", and December 19, 1984, dealing with Bill S-2, intituled: "An Act to amend and consolidate the laws prohibiting marriage between related persons".

At 6:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, OCTOBER 24, 1985  
(33)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 9:30 a.m., this day, the Vice-Chairman, the Honourable Senator Nathan Nurgitz, presiding.

*Members of the Committee Present:* The Honourable Senators Fairbairn, Flynn, Frith, Lewis, Nurgitz and Robertson. (6)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald MacDonald, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From "Le Barreau du Québec":*

Le bâtonnier Clément Trudel;

Mr. Jean-Pierre Sénécal, Lawyer;

Ms. Suzanne Vadeboncoeur, Lawyer.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 12, 1985, resumed consideration of the subject-matters of Bill C-46, intituled: "An Act to amend the Divorce Act"; Bill C-47, intituled: "An Act respecting the Divorce Corollary Act"; and Bill C-48, intituled: "Family Orders Enforcement Assistance Act".

The Honourable Senator Fairbairn, moved that Ms. Diane Marshall of the Institute of Family Living and Professor Alastair Bissett-Johnson of Dalhousie University be invited to attend and give evidence before this Committee on Bill S-2 and the subject-matter of Bills C-46, C-47 and C-48.

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 23 OCTOBRE 1985  
(32)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à huis clos, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Barootes, Cools, Doyle, Fairbairn, Flynn, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robertson et Robichaud (10)

*Également présent: De la Bibliothèque du Parlement:* M. Donald MacDonald, attaché de recherches.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 12 juin 1985, le Comité reprend l'étude de la teneur des projets de loi C-46: «Loi modifiant la Loi sur le divorce»; C-47: «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires»; et C-48: «Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales»; et à son ordre de renvoi du 19 décembre 1984, l'étude de la teneur du projet de loi S-2: «Loi modifiant et unifiant le droit interdisant le mariage entre personnes apparentées».

A 18 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 24 OCTOBRE 1985  
(33)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30 sous la présidence de l'honorable sénateur Nathan Nurgitz (vice-président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Fairbairn, Flynn, Frith, Lewis, Nurgitz et Robertson (6).

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* M. Donald MacDonald, attaché de recherche.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins*

*du Barreau du Québec:*

Le bâtonnier Clément Trudel;

M. Jean-Pierre Sénécal, avocat et

M<sup>me</sup> Suzanne Vadeboncoeur, avocate.

Conformément à son ordre de renvoi du 12 juin 1985, le Comité reprend l'étude de la teneur des projets de Loi C-46 «Loi modifiant la Loi sur le divorce»; C-47 «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires»; et C-48 «Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales».

L'honorable sénateur Fairbairn propose que M<sup>me</sup> Diane Marshall de l'Institute of Family Living et le professeur Alastair Bissett-Johnson de l'Université Dalhousie soient invités à comparaître et témoigner devant le Comité au sujet du projet de Loi S-2 et de la teneur des projets de Loi C-46, C-47 et C-48.



The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Lewis, moved that reasonable travelling and living expenses and if requested, a per diem allowance to be determined by the Chairman and the Vice-Chairman of the Committee, be paid to Professor Bissett-Johnson and Ms. Diane Marshall.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

It was—

Agreed, That all written responses received by the Committee from the Provinces and Territories on the subject-matter of Bills C-46, C-47 and C-48 be printed as appendices to the Proceedings of the committee. (*See Appendix "LEG25-A"*.)

The witnesses made statements and answered questions.

At 11:00 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Lewis propose que des frais raisonnables de déplacement et de séjour et si la demande en est faite, qu'une indemnité journalière fixée par le président et le vice-président du Comité, soient versés au professeur Bissett-Johnson et à M<sup>me</sup> Diane Marshall.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est décidé:

Que toutes les réponses écrites que le Comité a reçues des provinces et territoires au sujet de la teneur des projets de loi C-46, C-47 et C-48, figurent, en appendice, aux délibérations du Comité (*voir Appendice «LEG25-A»*).

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

A 11 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, October 24, 1985

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the subject matter of Bill C-46 to amend the Divorce Act; Bill C-47, respecting the Divorce and Corollary Relief Act; and Bill C-48, the Family Orders Enforcement Assistance act.

**Senator Nathan Nurgitz** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, this morning we resume the consideration of the subject matter of Bills C-46, C-47 and C-48. I shall introduce the witnesses in a moment but, first, we have a couple of motions. May I have a motion that Ms. Diane Marshall of the Institute of Family Living and Professor Alastair Bissett-Johnson be invited to attend and give evidence before this committee, with respect to both Bill S-2 and the subject matter of Bills C-46, C-47 and C-48?

**Senator Fairbairn:** I so move.

**Honourable Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** In consequence of that motion I have another motion that reasonable travelling and living expenses and, if requested, a per diem allowance, to be determined by the chairman and the deputy chairman, be paid to Professor Bissett-Johnson and Ms. Marshall.

**Senator Fairbairn:** I so move.

**Honourable senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Also with respect to the responses received from the provinces—and I would mention that we have written responses from the Attorneys General of Alberta, Manitoba, Nova Scotia, Ontario, Quebec and Yukon—I would like a motion indicating that all written responses received by the committee from the provinces and the territories on the subject matter of Bills C-46, C-47 and C-48 be printed as appendices to this day's proceedings of the committee.

**Senator Robertson:** I so move.

**Honourable Senators:** Agreed.

(*For written response, see Appendix, page 25A:1*)

**The Deputy Chairman:** Earlier we agreed we would point out on the record the various groups and individuals not invited to appear before the committee. Therefore, I would point out that we have had requests from the Fathers for Equality in Divorce, Fathers Alberta, the Organization for the Protection of Children's Rights of Canada and a fourth one from Mrs. Eila Lamb, Superintendent of Schools in, I believe, either the Dauphin or Swan River district of Manitoba. I should point out that in all instances we have distributed to committee members the written proposals of each individual or group and we have also asked our researcher, Mr. Donald Macdonald, to consider them as well. For that reason, we want to indicate on the record that these groups will not be invited.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 24 octobre 1985

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier la teneur du projet de loi C-46, la Loi modifiant la Loi sur le divorce; du projet de loi C-47, la Loi concernant le divorce et les mesures accessoires; et du projet de loi C-48, la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales.

**Le sénateur Nathan Nurgitz** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, nous poursuivons ce matin l'étude de la teneur des projets de loi C-46, C-47 et C-48. Avant de présenter les témoins, nous avons à proposer quelques motions. Quelqu'un veut-il proposer que M<sup>me</sup> Diane Marshall de l'Institut de Family Living et le professeur Alastair Bissett-Johnson soient invités à venir témoigner devant le Comité, les deux à l'égard des projets de loi S-2 et la teneur des projets de loi C-46, C-47 et C-48?

**Le sénateur Fairbairn:** Je le propose.

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** Quelqu'un veut-il proposer une autre motion qui fait suite à celle-ci de sorte qu'une indemnité de déplacement et de séjour, de même qu'une allocation journalière, à leur demande, fixées par le président et le vice-président, soient versées au professeur Bissett-Johnson et à M<sup>me</sup> Marshall.

**Le sénateur Fairbairn:** Je le propose.

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** Également, à l'égard des réponses reçues des provinces—et je signale que nous avons reçu jusqu'à maintenant des réponses des procureurs généraux de l'Alberta, du Manitoba, de la Nouvelle-Écosse, de l'Ontario, du Québec et du Yukon—je voudrais qu'un honorable sénateur propose une motion selon laquelle toutes les réponses écrites qu'a reçues le comité des provinces et des territoires sur la teneur des projets de loi C-46, C-47 et C-48 soient portées en annexe des délibérations d'aujourd'hui du comité.

**Le sénateur Robertson:** Je le propose.

**Des voix:** D'accord.

(*Les réponses écrites se trouvent en appendice, à la page 25A:1*)

**Le vice-président:** Nous avons convenu de signaler le nom des différents groupes et personnes que nous n'avons pas invités à venir témoigner devant nous. Je veux donc mentionner que, nous avons reçu des demandes des groupes Fathers for Equality in Divorce, Fathers Alberta, Organization for the Protection of Children's Rights of Canada, et une quatrième de M<sup>me</sup> Elia Lamb, directrice d'écoles dans le district manitobain, je crois savoir, de Dauphin ou de Swan River. Je précise que nous avons distribué aux membres du comité les mémoires que nous ont fait parvenir chacun de ces groupes et cette dame et que nous avons demandé à notre chercheur, M. Donald Macdonald, de les étudier. C'est pourquoi nous voulons signa-

[Text]

Honourable senators, we have with us representatives from the Le Barreau du Québec. They will now present their opening statement.

**Me Clément Trudel, bâtonnier, Barreau du Québec:** Monsieur le président, le 12 juin dernier, le Barreau du Québec présentait son mémoire sur le projet de loi C-47, la Loi sur le divorce, au comité permanent de la justice et des questions légales de la Chambre des communes. Il est heureux de répondre aujourd'hui à l'invitation du comité du Sénat et de collaborer avec lui à l'élaboration de cette nouvelle loi appelée à remplacer celle qui existe depuis 1968.

Le Barreau du Québec, de par son mandat légal de protéger le public et comme gardien de la sauvegarde des droits fondamentaux des citoyens, s'est toujours préoccupé des nouvelles législations régissant les rapports entre les divers intervenants de notre société. Le Barreau du Québec s'est toujours fait un devoir de faire bénéficier la population en général et les législateurs en particulier de son expertise comme institution et des connaissances particulières de ses membres en matière de législation.

Certaines législations fédérales sont si étroitement liées au Code civil du Québec (pièce législative maîtresse de la société québécoise) que l'intervention de notre corporation professionnelle est sans doute utile, sinon nécessaire pour protéger le signe distinctif du système juridique québécois par opposition à tous les autres du continent nord-américain.

Le Barreau s'est particulièrement impliqué au niveau du droit de la famille. Qu'il suffise de mentionner l'importance accordée aux travaux parlementaires entourant l'élaboration et l'adoption au début des années 80 de la loi 89 instaurant une réforme complète du droit de la famille au Québec dans un nouveau Code civil. Comme vous le savez sans doute, cette loi contenait un chapitre entier sur le divorce qui n'a, pour des raisons constitutionnelles évidentes, jamais pu être promulguée.

Le Barreau du Québec a par la suite collaboré étroitement avec le gouvernement fédéral lors de la présentation du projet de loi C-10 modifiant la loi actuelle sur le divorce, puis à l'élaboration d'une politique d'exécution des ordonnances alimentaires à travers le pays.

Suite à notre comparution devant le comité de la Chambre des communes comme je vous l'ai indiqué tantôt, nous sommes heureux de constater que plusieurs de nos recommandations importantes ont été retenues et incorporées au projet de loi.

De l'avis du Barreau, le projet de loi C-47, présentement sous étude, constitue une nette amélioration par rapport au projet antérieur. Des amendements ont été récemment proposés à la Chambre des communes pour le bonifier encore davantage. Dans l'ensemble, le Barreau est d'accord avec le projet de loi de même qu'avec les objectifs sous-jacents à la réforme.

Pour vous présenter plus en détail la position du Barreau du Québec, c'est-à-dire le mémoire qui vous a été distribué, je laisse la parole à Me Jean-Pierre Senécal, membre de la sous-commission du Barreau sur le droit de la famille. C'est un avocat pratiquant le droit de la famille et il exerce sa profession dans le domaine du droit de la famille à Ste-Hyacinthe. Il est

[Traduction]

ler que ces groupes et cette personne ne seront pas invités à venir témoigner.

Honorables sénateurs, nos invités ce matin sont des représentants du Barreau du Québec. Ils vont maintenant nous présenter leur déclaration préliminaire.

**M. Clément Trudel, bâtonnier, Barreau du Québec:** Mr. Chairman, last June 12 the *Barreau du Québec Quebec Bar* presented its brief on Bill C-47, the Divorce Act, to the House of Commons Standing Committee on Justice and Legal Affairs. It is happy to respond today to the Senate committee's invitation and to collaborate with it on the drafting of this new act, destined to replace the one that has been in existence since 1968.

The Quebec Bar, by virtue of its legal mandate to protect the public and as a safeguard of the basic rights of citizens, has always given its attention to new legislation governing the relations between the various (third) parties in our society. The Quebec Bar has always made a point of allowing the public in general and the legislators in particular to benefit from its expertise as an institution and from the particular skills of its members with regard to legislation.

Certain pieces of federal legislation are so closely linked to the Quebec Civil Code (the principal legislative document of Quebec society) that the intervention of our professional corporation is doubtless useful, if not indeed necessary, in protecting the distinctive mark of the Quebec judicial system, as opposed to all the others on the North American continent.

The Bar is particularly involved in family law. We need only mention the importance attributed to the parliamentary work connected with the drafting and passing of Bill-89 at the beginning of the eighties, which bill completely reformed Quebec family law in a new Civil Code. As you are no doubt aware, this act contained an entire chapter on divorce which, for obvious constitutional reasons, has never been able to be promulgated.

The Quebec Bar subsequently collaborated closely with the federal government upon the presentation of Bill C-10 amending the current Divorce Act, and then on the working out of an enforcement policy for support orders throughout the country.

Subsequent to our appearance before the House of Commons committee, which I just mentioned, we are pleased to see that several of our key recommendations have been retained and incorporated in the bill.

In the opinion of the Bar, Bill C-47, presently under study, constitutes a clear improvement on the previous bill. Amendments have recently been proposed in the House of Commons to improve it still further. On the whole, the Bar is in agreement with the bill as well as with the objectives underlying the reform.

To present to you in greater detail the position of the Quebec Bar, as stated in the brief that has been distributed to you, I give the floor to Mr. Jean-Pierre Senécal, who is a member of the Bar subcommittee on family law. He is a lawyer practising in family law, which profession he exercises in Ste-Hyacinthe. He is also the author of numerous works on family law.



[Text]

galement auteur de nombreux ouvrages en matière de droit familial.

Par la suite, Me Suzanne Vadeboncoeur, avocate au service de recherche et de législation du Barreau du Québec, secrétaire de la sous-commission du Barreau sur le droit de la famille vous entretiendra plus particulièrement de certains amendements à apporter à la loi. Je laisse la parole à Me Sénécal.

**Me Jean-Pierre Sénécal, membre de la sous-commission du Barreau sur le droit de la famille:** Honorables sénateurs, nous sommes heureux d'être ici aujourd'hui pour vous faire part, comme le soulignait notre bâtonnier, de la position du Barreau du Québec sur ce projet de loi très attendu et, à vrai dire, très apprécié.

Le Barreau du Québec a donné son accord à l'ensemble du projet de loi de même qu'aux objectifs que l'on y trouve. Dans l'ensemble, c'est un effort majeur pour que la loi corresponde davantage aux souhaits des Canadiens à cet égard. Nous en sommes heureux.

Nous avons quelques remarques à formuler concernant certains aspects ou principes généraux de ce projet de loi. Dans l'ensemble, il représente une nette amélioration par rapport à la législation antérieure qui a déjà 18 ans et qui nécessite davantage une mise à jour.

Nous sommes d'accord avec les propositions du projet de loi quant aux motifs retenus, soit la vie séparée après un an, l'adultère et la cruauté mentale. Nous croyons que cela correspond de façon assez générale aux souhaits de l'ensemble de la population canadienne qui désire conserver un aspect moral de l'aide au divorce et qui, en même temps, désire qu'on assouplisse certaines règles comme, par exemple, le délai de séparation de trois ans qui existe présentement. Ce motif paraît ne plus répondre aux idées d'un grand nombre de citoyens canadiens.

Nous sommes heureux de vous dire que nous sommes d'accord avec les objectifs proposés dans l'attribution et la détermination de la pension alimentaire qui représentent un changement important. L'ancienne loi ne fournissait pas de facteurs très précis. Le projet de loi actuel donne au tribunal des objectifs à atteindre, des facteurs précis dont il devra tenir compte de façon à mieux encadrer sa discrétion judiciaire qui, on le sait, est énorme dans le droit de la famille. Cela est bien normal.

Nous sommes très heureux que la loi souligne la responsabilité des deux conjoints face aux enfants en matière de pension alimentaire et qu'elle reconnaisse cette obligation des parents.

Nous sommes également heureux que la législation reconnaisse l'égalité des conjoints en matière alimentaire. Cet très important de cette législation tient compte du vécu de chacun des couples. Par exemple, il faut évaluer les fonctions exercées par chacun des conjoints pendant la vie commune. Socialement, à une certaine époque surtout, on s'attendait à ce que l'épouse accomplisse son travail principalement au foyer. On s'attend davantage maintenant à ce qu'elle contribue à la vie familiale par un travail à l'extérieur.

Je pense que le projet de loi tel que proposé tient compte de ces deux réalités. Nous considérons qu'il est aussi important de

[Traduction]

Later Mrs. Suzanne Vadeboncoeur, a lawyer in the Quebec Bar's research and legislation service and secretary of the Bar subcommittee on family law, will speak with you more specifically on certain amendments to be made to the bill. Mr. Sénécal now has the floor.

**Mr. Jean-Pierre Sénécal, member of the Bar subcommittee on family law:** Honourable senators, we are happy to be here today to advise you, as our *bâtonnier* was saying, of the position of the Quebec Bar on this bill which has been eagerly anticipated and is indeed highly appreciated.

The Quebec Bar has given its agreement to the bill as a whole and especially to the objectives to be found therein. On the whole, this is a major attempt to make the act correspond more to the wishes of Canadians on this subject. We are pleased with it.

We have some remarks to make on certain aspects and general principles of this bill. Generally, it represents a clear improvement on the previous legislation, which is already 18 years old and needs to be brought more up to date.

We are in agreement with the proposals in the bill as to the grounds to be retained, namely a separate life for a period of one year, adultery and mental cruelty. We believe that this corresponds in sufficiently general fashion to the wishes of the Canadian people as a whole, who want a moral aspect of blame to be retained in divorce, but also want certain rules to be relaxed, as for example the current one prescribing a separation period of three years. This particular ground is apparently no longer in line with the thinking of a great number of Canadian citizens.

We are happy to inform you that we are in agreement with the objectives proposed with regard to determining and allocating alimony. This is an important change. The former act did not offer very precise criteria. We are pleased that the present bill gives the court objectives to attain, precise criteria that will have to be taken into account so as to better delimit its judicial discretion, which as we know is enormous in family law—as is quite natural.

We are most pleased that the bill emphasizes the responsibility of the two spouses toward the children with regard to support payments, and that it recognizes parental obligation.

We are also pleased that the legislation recognizes equality between the spouses with regard to support. This very important aspect of the legislation takes into account the life experience of each couple. For example, one must consider the functions carried out by each of the spouses during their life together; one must consider the fact that socially, especially during a certain era, the wife was expected to work primarily in the home. Now she is expected more and more to contribute to family life through outside employment.

I think that the bill as proposed takes these two realities into account. We feel that it is important to give equal consider-

## [Text]

tenir compte de la situation vécue par le couple marié depuis plusieurs années que de celle des couples d'aujourd'hui.

Nous avons suggéré une modification dans notre mémoire. La loi proposait que l'on tienne compte, lors d'une révision de la pension alimentaire, uniquement de changements appréciables. On dit en anglais: «material changes». Nous nous opposons à ce que le mot «appréciables» soit inclus dans la loi parce que cela peut limiter, dans certains cas, un droit à la révision lorsqu'effectivement les époux sont peu fortunés.

Récemment, un juge de la Cour d'appel soulignait que la somme de \$10 de pension, pour les gens à faible revenu, peut représenter une différence énorme à chaque semaine et à la fin de l'année. Le projet de loi à l'étude devant le Sénat et la Chambre des communes sera modifié en ce sens, semble-t-il. On fera disparaître le mot «appréciables». Il suffira, pour demander une révision de la pension d'invoquer, qu'il y ait eu des changements, en laissant aux tribunaux le soin d'apprécier s'il est opportun de modifier l'ordonnance de pension alimentaire en conséquence. Nous sommes heureux de cette modification.

Le projet de loi propose que le tribunal puisse prévoir une échéance à l'obligation alimentaire. Nous sommes très heureux de cette proposition qui, on doit le souligner, répond à plusieurs demandes des tribunaux supérieurs en ce sens. Plusieurs jugements des Cours d'appel du pays ont souligné que la législation actuelle était inadéquate à cet égard. Par exemple, lorsqu'un tribunal rend une ordonnance déterminant une somme globale pour une pension, dans une perspective de règlement à long terme, il est anormal qu'il ne puisse mentionner que l'ordonnance de pension alimentaire ne pourra prendre fin à telle date, quitte à être révisée s'il y a des changements dans l'intervalle. Cette décision se prend en tenant compte de la capacité de travailler des deux conjoints. La nouvelle législation reconnaîtra ce fait. Nous voyons cependant une faille dans la législation actuelle et nous l'avons soulignée à la Chambre des communes. On ne semble pas avoir donné suite à notre recommandation en matière de demande tardive. La législation proposée permettra à un juge, lorsqu'il accorde une pension alimentaire de prévoir un terme à cette obligation alimentaire en alléguant que dans un futur prévisible, les conjoints seront autonomes; en tenant compte par exemple, de conjoints qui ont été mariés deux ans, il ne serait pas normal que l'obligation alimentaire se poursuive indéfiniment. Au moment du divorce, s'il n'y a pas de besoin alimentaire de part et d'autre parce que les deux conjoints travaillent, n'ont pas d'enfant, sont autonomes et subviennent à part égale et de la même façon à leurs responsabilités, la législation propose que le juge ne peut pas disposer du droit alimentaire et ne peut fixer un terme après lequel un conjoint ne pourra revenir devant le tribunal pour demander une pension alimentaire. Conséquemment et assez curieusement, un conjoint ayant besoin d'une pension lors du divorce pourra en recevoir une pendant deux ans; après quoi, on lui dira: écoutez, le mariage a été de courte durée, vous êtes capable de travailler et vous êtes jeune, la pension prendra fin dans deux ans. Le juge pourrait raisonner ainsi. Si les deux conjoints travaillent lors du divorce et qu'aucune pension n'est demandée, le juge ne peut rien. Cha-

## [Traduction]

ation to the past situation of the couple that has been married for some years and to the present situation of couples who are getting married today.

In our brief, we suggested that an amendment be made. The bill proposed that, when support payments are being revised, account be taken solely of "changements appréciables". The English version is "material change". We are opposed to the word "appréciables" appearing in the bill, because it can limit a right to revision in certain cases when in fact the spouses are not well-to-do.

Recently an appellate court judge pointed out the enormous difference that a \$10 support payment can make each week and at the end of the year for people with limited income. Apparently this change will be made to the bill now before the Senate and the House of Commons. The term "appréciables" will be eliminated. To request a revision of support, it will suffice to put forward the fact that changes have occurred; it will be left to the courts to determine whether it is opportune to vary the support order as a result. We are pleased with this change.

The bill proposes that the court be allowed to set a term for support. We are most pleased with this proposal which, we emphasize, comes in the wake of several requests from the superior courts to this effect. Several decisions of the appellate courts of the country have emphasized that the current legislation is inadequate in this regard. It is extraordinary, for example, that when a court makes an order for a lump-sum support payment with a view to a long-term settlement, it should not be able to say that its order or the support order will expire on a specified date or at a specified time, even if revisions have to be made should changes occur in the meantime. This decision would take into account the ability to work of the two spouses. The new legislation will recognize this situation. However, we note a flaw in the present legislation, which we have pointed out to the House of Commons. It seems that our recommendation concerning late applications has not been acted upon. The proposed legislation will allow a judge, when awarding support, to set a term for this obligation, on the rationale that at some point in the foreseeable future the spouses will be able to be self-sufficient; taking into account spouses who have been married for two years, for example, it would not be normal for the obligation to support to continue indefinitely. If at the time of the divorce there is no need for support on either side because both are working, both are childless and both are self-sufficient and meeting their responsibilities equally and in the same fashion, under the proposed legislation the judge cannot confer support, nor can he set a term after which a spouse can no longer come back before the court, for example, seeking an alimony payment. Oddly enough, this means that a spouse with support needs at the time of the divorce may be granted alimony for two years, after which period that spouse will be told that, since the marriage was of short duration and he or she is young and able to work, the alimony will be terminated after those two years. Such could be the judge's decision. If the two spouses are working at the time of the divorce and no alimony is sought, the judge can do nothing. Either spouse can return seven or eight years later and demand an alimony pay-



*[Text]*

un des conjoints peut ainsi revenir sept ans ou huit ans plus tard, et demander une pension alimentaire, alléguant qu'il a cessé de travailler ou qu'il a subi un accident d'automobile.

Nous définissons ainsi tout le problème des demandes tardives. Ce genre de demande consécutive au divorce, souvent longtemps après, n'est pas solutionné par le projet de loi actuel. Cette situation est une de celles qui entraînent le plus de difficulté devant les tribunaux actuellement; elle provoque le plus de solutions divergentes par les différentes cours du pays.

La législation actuelle ne traite et ne règle pas ce problème. Nous pensons que le Sénat devrait proposer qu'effectivement on ajoute au projet de loi un texte complémentaire à cet égard. Autrement, aussi curieux que cela puisse paraître, on accorde plus de droits à ceux qui n'en ont pas besoin qu'à ceux qui en ont besoin, alors que ça devrait être exactement l'inverse. Tous les avocats du pays souligneront que c'est une difficulté énorme et quasi journalière devant les tribunaux.

Je me souviens d'un cas, récemment plaidé lors d'un divorce, où une personne travaillant parfaitement autonome et subvenant à ses besoins n'exigea aucune disposition quant à la pension alimentaire. Cette personne va vivre en Israël pendant plusieurs années. Le mari n'en entend plus parler pendant longtemps. Il n'y a pas d'enfant dans le tableau. Au bout de 11 ans, cette personne revient d'Israël. Elle a cessé de travailler parce qu'elle est dépressive et qu'elle a des problèmes de santé, on ne sait trop. Elle se souvient qu'elle a déjà été mariée. Elle retourne voir son ex-conjoint et réclame une pension alimentaire. C'est indécent!

Effectivement, la loi actuelle de même que le projet de loi ne prévoient rien à cet égard. Il faut bien admettre qu'après un certain nombre d'années de vie autonome, un conjoint est mal venu de réclamer une pension en rappelant qu'autrefois, un jour unissait cette personne à une autre et qu'on pourrait peut-être réclamer une pension. Comme on l'a dit souvent, le mariage n'est pas une assurance-vie. (Affaires juridiques, 24/10/85, MB/PM)

Il est certain que l'on doit tenir compte de la contribution de chacun des époux au cours de la vie commune. Une femme âgée de 55 ans, qui a vécu pendant 30 ans avec un homme, qui a élevé des enfants, qui a donné le meilleur d'elle-même, a certainement des droits alimentaires supérieurs à des gens mariés un an ou deux, qui n'ont pas eu d'enfants, qui se sont séparés, qui ne se sont pas vus depuis 10 ans. La loi actuelle n'en tient pas compte.

Les Cours d'appel du Québec, de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique ont souligné que cette question des demandes tardives pose d'énormes problèmes. La Cour suprême ne s'est jamais prononcée sur cette question. Il faudrait que votre législation en dispose.

On imagine différentes solutions. Je crois que l'on devrait accorder aux juges la possibilité de dire qu'après un certain nombre d'années, s'il n'y a pas de pension alimentaire, s'il y a une autonomie, que la provision du droit alimentaire est éteinte.

Une autre possibilité, est de prévoir, qu'après un certain nombre d'années, s'il n'y a pas de pension alimentaire (uniquement dans ce cas), automatiquement, ce droit pourra s'éteindre. Certains ont parlé d'une période de cinq ans, d'autres de

*[Traduction]*

ment, claiming that he or she has stopped working or has had an automobile accident.

This is our perception of the whole problem of late applications. This type of application, which follows the divorce, often long after the fact, is not rectified in the present bill. This situation is among those currently creating the most difficulty for the courts and resulting in the most divergent solutions from the different courts throughout the country.

The present legislation does not deal with or settle this problem. We feel that the Senate should propose that a complementary text to this effect be added to the bill to complete it. Otherwise, as curious as this may seem, more rights will be granted to those who do not need them than to those now receiving them, whereas the situation should be exactly the reverse. Every lawyer in the country will tell you that this is an enormous difficulty that comes up almost daily in the courts.

I recall a case recently before the court in which a person was working at the time of the divorce, and was perfectly self-sufficient and seeing to her own needs. There was no alimony provision. This person went to live in Israel for several years. The husband did not hear of her for a long time. There were no children in the picture. After eleven years, this person returned from Israel. She had stopped working because she was a depressive and had health problems: it is not too clear. Remembering that she had previously been married, she went to see her former spouse and claimed alimony. This is indecent.

In fact, both the present act and the bill, contains no stipulations on this matter. It must certainly be acknowledged that after a certain number of years of independent life it is inappropriate for a spouse to claim alimony on the rationale that there was once a bond between this person and another, and perhaps alimony could be claimed. As has often been said, marriage is not life insurance. (Legal Affairs, 24/10/85, MB/PM)

The contribution of each of the spouses during their life together must definitely be taken into consideration. A woman of 55 who has lived with a man for 30 years, raised children and given the best part of herself certainly has support rights that are far superior to those of people who have been married one or two years, have no children, have separated and have not been seen for 10 years. The present act does not take this into consideration.

Appellate courts in Quebec, Ontario, Alberta and British Columbia have stated that the issue of late applications poses enormous problems. The Supreme Court has never ruled on the issue. It must be dealt with in your legislation.

Various solutions have been considered. I believe judges should be granted the power to say that, after a certain number of years, if there is no support payment and if there is self-sufficiency, the right to support will expire.

Another possibility is to provide automatically for the expiry of the right after a certain number of years if there is no alimony (and solely in this case). For example, some have spoken of five years, others of three years, others of six years.



## [Text]

trois ans ou de six ans. En Ontario, vraisemblablement, elle sera de six ans. On peut imaginer, par exemple, que la loi invoque que si, lors d'un divorce, il n'y a pas de pension alimentaire d'accordée et qu'il n'y a pas de demande pour une période de cinq ans, que le droit de revenir devant le tribunal pour des besoins alimentaires n'existera plus.

Naturellement, s'il y a eu octroi de pension alimentaire, il n'est pas question de limite pré-établie puisque chaque cas est circonstanciel, à moins que le juge décide de la pertinence d'imposer une limite de temps. Nous pensons que cet aspect important devrait être modifié.

Dans notre mémoire, nous avons suggéré que la loi reconnaisse une grande importance aux ententes en matière séparation et de divorce. Nous référons à la jurisprudence qui reconnaît, effectivement, une grande importance en cette matière. Semble-t-il que nous avons été écoutés puisque le ministre de la Justice a proposé que le projet de loi soit amendé pour que cela soit expressément reconnu dans la loi. Nous en sommes très heureux.

Cependant, nous pensons qu'il y a encore une échappatoire, qu'il faut aller plus loin. Nous sommes d'avis que lorsque les conjoints s'entendent quant à la pension alimentaire ou à la garde des enfants, que cela doit avoir une grande importance devant le tribunal.

Le tribunal ne doit pas être lié par l'entente entre les parties. Qu'il s'agisse de matière d'ordre public, de la garde des enfants ou de la pension alimentaire, il serait inconcevable que les conjoints puissent lier le tribunal. Par exemple, lorsqu'un des conjoints est prestataire d'aide sociale alors que le mari est riche, l'on pourrait convenir qu'il n'y aura pas de pension d'accordée. À ce moment-là, l'État devra payer et cela n'a aucun sens.

Le même phénomène se produit en matière de garde. À l'occasion, on a vu des fois des ententes qui ne respectent pas les droits des enfants. Nous sommes d'accord que le tribunal doit accorder une grande importance aux ententes, tout en ayant un pouvoir discrétionnaire. Cependant, à partir du moment où une entente est entérinée et incorporée dans un jugement de divorce, elle ne devrait plus, lors d'une demande de révision, être modifiée, à moins que l'on démontre des motifs graves pour le faire.

La situation actuelle est un peu abracadabrante, à cet égard. L'état du droit actuel est que lorsque les conjoints signent une entente, qu'elle est incorporée dans un jugement elle vaut ce qu'elle vaut. Un conjoint peut demander la révision de l'entente et du jugement en invoquant qu'il y a eu des changements.

On a vu un cas, où un époux, lors du divorce, accepta de laisser la totalité de ses biens à sa conjointe alors qu'il n'y était aucunement tenu. La résidence familiale valait peut-être \$80,000. De plus, il s'engagea à acquitter le solde de l'hypothèque. En plus de renoncer à ses biens, il se plaça une dette supplémentaire de \$15,000 ou de \$20,000 sur le dos.

Il consentit à une pension alimentaire pour un certain temps. L'entente a été signée par les parties et entérinée par un jugement. Au bout de trois ans, l'épouse a déclaré: «J'ai perdu mon

## [Traduction]

It will probably be six years in Ontario. One can imagine the law stipulating, for example, that if at the time of the divorce there is no alimony awarded and if no application for support is made for a period of five years, the right to return before the court to claim support will lapse.

Naturally, if support has been granted, there is no question of a predetermined limit, since each case has its own circumstances, unless the judge decides that it is appropriate to set a limit. We feel that this important aspect should be changed.

We had suggested in our brief that the act accord great importance to separation and divorce agreements. We refer to the case law existing on this subject, which indeed acknowledges it as being very important. It would seem that we have been heard, for the Minister of Justice has proposed that the bill be amended so that this is expressly recognized in the act. We are most pleased with this.

However, we feel that there is still a flaw and that it is necessary to go further. In our opinion, when spouses enter into an agreement relating to alimony or child custody, this agreement should have great weight in the courts.

We are of the opinion that the court must not be bound by an agreement reached between the parties. Whether public interest, custody of children or support rights are involved, it would be unthinkable that the spouses should be able to bind the court. For example, if one of the spouses is on welfare, it could very well be arranged for there to be no support payment even though the husband is rich. In such a case the state would be required to pay. This makes no sense at all.

The same thing happens with regard to custody. We have occasionally seen agreements that do not respect the rights of the children. The court must be able to exercise discretionary power with regard to an agreement. We agree that the court must accord great importance to agreements, but it must also have discretion over them. However, from the moment an agreement is ratified, accepted by a decision and incorporated in a decree of divorce, this agreement should not subsequently, upon an application for revision, be changed or revised, unless serious grounds are shown for doing so.

The situation as it now stands is somewhat incredible, in this area. The law presently states that when spouses sign an agreement which is incorporated in a decision, it is valid. A spouse can always demand a review of the agreement and the decision on the basis that changes have arisen.

We have seen cases where a husband at the time of the divorce agreed to leave all of his property to his spouse, even though he was in no way thus bound. The family residence was worth perhaps \$80,000. Furthermore in addition, he undertook to pay off the mortgage. In addition to giving up his property, he incurred a supplementary debt of \$15,000 or \$20,000.

He agreed to an alimony payment for a certain period. The agreement was signed by the parties and confirmed in a deci-

[Text]

emploi, je demande une réouverture de ce jugement, je demande une pension alimentaire».

Alors, le mari a dit: «Écoutez, j'ai été de bonne foi, je n'ai pas été mesquin. Il faut l'admettre, j'ai tout donné. Ma femme a actuellement, beaucoup plus de biens que moi. Il est vrai que j'ai un revenu, mais il n'est pas considérable il est moyen et c'est tout ce que j'ai.»

Le tribunal de première instance lui a donné raison en disant qu'il ne fallait pas modifier ce jugement mais la Cour d'appel l'a cassé. La Cour d'appel a dit que l'on pouvait ré-étudier l'entente, qu'elle n'est jamais finale, même si un jugement l'a reconnue valide. La Cour d'appel peut très bien la ré-étudier, en disant qu'il y a de nouvelles circonstances. On peut la modifier, accorder une pension alimentaire même si madame y avait renoncé. Dans ce cas, il était écrit, en toutes lettres, que madame s'engageait à ne jamais demander une pension alimentaire. Tout cela a été écarté, on lui a accordé une pension alimentaire.

Une fois que l'entente a été entérinée par un juge dans son jugement lors d'un divorce, elle ne devrait plus être modifiée, ultérieurement. Nous pensons que, loin de léser les droits des femmes, cette prescription de la loi les favorise davantage.

J'ai vécu l'évolution de la loi actuelle sur le divorce. Je puis vous dire qu'au début de l'application de cette loi, il était fréquent que l'on obtienne le domicile conjugal et des sommes d'argent parfois considérables, en disant que nous réglions une cause. La pension alimentaire était versée pendant un certain temps et ensuite elle prenait fin à cause de l'autonomie, etc.

Dans certains cas, cela apportait des sommes importantes à la conjointe. Aucun mari ne veut y consentir, maintenant qu'il sait qu'il peut tout donner, y compris sa chemise, et que la Cour d'appel peut l'obliger, trois ou quatre ans après, à donner encore davantage.

On a beaucoup plus de difficulté à obtenir pour les épouses (je représente surtout les épouses) des règlements financiers avantageux, sous forme d'un montant global, comme on pouvait le faire autrefois. Je dis souvent à mes clientes: «Vous savez l'argent que vous avez en poche, vous êtes certaine que vous ne serez pas obligée de courir après pour l'obtenir. Dans le cas de la pension alimentaire, Dieu sait, que parfois, ce n'est pas facile à l'obtenir».

C'est beaucoup plus difficile. Les maris, maintenant (sauf s'ils sont obligés) refusent de plus en plus de céder la résidence familiale à l'épouse et aux enfants. Ils se disent: «Bien, dans quelques années on me dira que ce n'est pas important ce que j'ai donné, on peut m'en demander encore plus».

Il faudrait qu'il y ait un respect des jugements. Les Cours d'appel ont demandé au Parlement, à plusieurs reprises, de légiférer en cette matière et de déclarer que, lorsque des sommes globales étaient versées, que cela ne puisse plus être révisé par la suite. Nous avons donné suite à ces demandes et porté le tout à l'attention du comité de la justice et des questions juridiques de la Chambre des communes mais ils n'y ont pas donné suite. Peut-être que le Sénat pourrait proposer des recommandations en ce sens.

[Traduction]

sion. At the end of three years, the wife said: "I have lost my job and want the case reopened. I want alimony."

The husband then said: "Look, I have acted in good faith; I have not been stingy. You must admit, I have given everything. My wife now has even more property than I do. True, I have an income, but its not a considerable one; it's an average income. That is all I have."

The court where the case was first heard agreed, stating that his income should not be touched. However the court of appeal overthrew this decision. It said that the agreement could be reconsidered and that it was never final: even if a decision has recognized the agreement as valid, the court of appeal can easily reopen it, on the grounds that new circumstances have arisen. It can be changed, and alimony can be awarded, even though the wife had waived her right to it. In this case, it was written down in black and white that the wife was committing herself to never again seeking alimony. All of this was set aside, and alimony was awarded.

Once an agreement has been accepted by a divorce judge in his decision, it should never be altered at any future date. We feel that, far from encroaching upon the rights of women, this prescription of the act is fairer to them.

I have lived through the evolution of the present Divorce Act. I can tell you that when it was first applied, the marital home and sometimes considerable sums of money were frequently acquired in settlement. Alimony was paid for a certain time, then it terminated because of the spouse's self-sufficiency, etc.

This yielded substantial sums to the spouse in certain cases. No husband will agree to this any longer, now that he knows that he can be compelled to give up everything, including his shirt, and that the court of appeal can compel him, three or four years later, to give still more.

It is much harder than it once was to obtain for wives—I primarily represent wives—advantageous financial settlements in the form of a lump-sum payment. I often tell my clients: "You know how much money you have in your pocket, and you are sure that you will not be obliged to run after it to get it; whereas alimony, God knows, is not always easy to get."

It is much more difficult. Husbands, except when they are constrained to do so, are now refusing more and more to give up the family residence to the wife and children. Their attitude is: "Well yes, in a few years they will be telling me that what I have given is not excessive, and I will be asked to give even more."

The decision of the court should be respected in this situation. The courts of appeal have asked Parliament on several occasions to legislate on this matter and to declare that, once lump sums have been paid, the case may no longer be reviewed at a later date. We have acted upon these requests, and have brought the matter to the attention of the House of Commons. However, it has not dealt with the issue. Possibly the Senate could make some recommendations to this effect.



*[Text]*

Au niveau des enfants, nous avons fait des recommandations importantes. Nous sommes très heureux de voir que plusieurs d'entre elles ont été incluses dans le projet de loi. Actuellement, nous pensons que c'est un domaine délicat et difficile. Souvent, les enfants sont les pauvres victimes des déboires des parents. Il faut bien le dire, ils ne sont pas toujours traités comme ils devraient l'être.

Nous sommes heureux, par exemple, que le législateur ait manifesté l'intention d'améliorer de beaucoup les dispositions de la Loi en matière de droit de visite et de prévoir, par exemple, que cela sera un des critères dans l'attribution de la garde. Il faut juger quelles sont les intentions d'un des conjoints, quant aux facilités qu'il veut accorder à l'autre de voir et de garder des contacts avec les enfants.

On sait que les enfants (que leurs parents soient divorcés ou non) ont toujours besoin d'avoir accès au père et à la mère, peu importe qui en a la garde. Nous sommes heureux de voir que la question des droits d'accès entrera en ligne de compte.

Nous sommes également heureux de voir que l'intérêt des enfants est mis au centre de la loi. Nous en déplorons la rédaction actuelle, nous disons qu'elle va trop loin. Nous pensons que la législation fédérale, comme la législation provinciale et comme tous les jugements de la Cour suprême sur le sujet (Dieu sait qu'ils sont nombreux) devraient souligner que l'intérêt des enfants est la considération primordiale dans toutes les décisions prises à leur sujet.

Le projet de loi va beaucoup plus loin. Il dit que c'est le seul critère, dont on doit tenir compte. Nous pensons que c'est inexact.

Il y a des cas où l'intérêt des enfants sera aussi bien servi, que la garde soit confiée au père ou à la mère. Nous pensons qu'il est important, effectivement, que l'on puisse tenir compte des circonstances extérieures. Chaque fois que l'intérêt de l'enfant peut permettre de décider à qui doit en être confié la garde, c'est suffisant.

Il y a des cas où les juges disent que tant le père que la mère pourrait avoir la garde de l'enfant. Il faut tenir compte de d'autres circonstances. Il faut tenir compte aussi, peut-être, des droits des parents, de leur attitude, etc.

C'est là qu'il faudra retenir l'expression de la Cour suprême que l'intérêt des enfants (toutes les législations provinciales au pays sont dans ce sens) doit être la considération prépondérante des décisions prises à leur sujet, mais non pas la seule.

Nous sommes d'accord avec les propositions du gouvernement à l'effet que la garde conjointe ne devrait pas nécessairement être imposée aux parents non consentants.

L'expérience nous démontre que ce processus ne peut fonctionner si les deux parents n'y consentent pas.

Nous sommes heureux qu'en matière de droit d'accès, le juge a la discrétion d'imposer l'obligation au conjoint gardien de l'enfant, d'aviser le conjoint non gardien si l'enfant change de résidence, etc. Ceci permet d'éviter des problèmes. Récemment, on a plaidé devant la Cour d'appel du Québec, une cause où madame n'a rien trouvé de mieux pour empêcher le mari de voir l'enfant (Dieu sait qu'elle avait tout essayé avant, il y

*[Traduction]*

We have made important recommendations with regard to children. We are very happy to see that several of them have been included in the bill. We feel that this is a delicate issue that also poses the most problems at the present time. Children are often the poor victims of the parents' setbacks. It must indeed be acknowledged that they are not always treated as they should be.

We are pleased, for example, that the legislator has shown that he intends to greatly improve the Act's provisions with regard to access and visiting rights, and to stipulate, for example, that one of the criteria in assigning custody will be the provisions and intentions of one of the spouses as to the terms on which he is willing to allow the other spouse to see and maintain contact with the children.

We know that, whether their parents are divorced or not, children always need to have access to the father and mother, regardless of who has custody. We are pleased to see that the question of access rights will be reckoned with.

We are also pleased to see that the interest of the children is placed at the centre of the act. However, the present wording is regrettable: we feel that it goes too far. In our opinion, the federal legislation, like the provincial legislation and all the Supreme Court decisions on the subject (and God knows there are many) ought to stress that the best interest of the children is the primary consideration, the consideration that holds priority in all decisions relating to them.

The bill goes much further than this. It says that it is the only criterion that must be taken into account. We think that this is not true.

There are cases in which the interest of the children will be equally well served whether custody is granted to the father or the mother. Indeed we feel that it is important to be able to give consideration to external circumstances. Whenever the best interest of the child can allow a decision on who should be awarded must, it is perfectly adequate as a criterion.

There are cases in which judges say that either the father or the mother could have custody of the child. Other circumstances must be considered such as the rights of the parents, their attitudes, etc.

It is in this sense that the statement sanctioned by the Supreme Court must be taken, i.e. the statement that the best interest of the children must be the predominant consideration in decisions relating to them, but not the only one (all provincial legislation in the country is to this effect).

We agree with the government's proposals to the effect that joint custody should not necessarily be imposed upon parents against their will.

Experience has proven to us that joint custody cannot work if both parents do not consent to it.

With regard to right-to-access, we are also happy that the judge has the power to oblige the custodial spouse of the child to notify the non-custodial spouse if the child should move or change residence, etc. This is intended to avoid problems. In a case recently before the Quebec Court of Appeal, a lady found that the best way to prevent her husband from seeing the child (and God knows she had tried everything to that point: there is



*[Text]*

avait toute une liste) que de s'en aller en Allemagne. Ce n'était même pas pour travailler, c'était simplement par plaisir.

Alors, le juge disait, qu'il était probable que là, le père ne viendrait pas voir l'enfant, que c'était abusif.

La Cour d'appel a trouvé cela tellement abusif qu'on a coupé la partie de la pension alimentaire payable pour la mère mais non celle de l'enfant, en disant que la mère avait des sous, qu'elle pourrait subvenir elle-même à ses besoins.

C'est une heureuse modification. Cependant, nous avons attiré l'attention du ministère de la Justice sur le fait que la rédaction proposée n'est pas correcte. Elle ne dit pas ce qu'elle devrait dire. Je n'insisterai pas (peut-être que ma consœur y reviendra) mais l'actuelle rédaction n'est pas correcte, il faudra la réviser. Nous ne sommes pas d'accord avec la proposition qui veut que l'on devra permettre à des tiers dans un dossier de divorce, d'intervenir à l'égard des droits de visite et de sortie, ou même de garde.

D'abord, les tiers, ça peut être n'importe qui. Deuxièmement, nous pensons que cela alourdira le fardeau du processus de divorce qui oppose le père et la mère, en y faisant entrer les tiers.

Troisièmement, nous pensons que cela relève des législations provinciales qui disposent déjà de ces questions. Finalement, cela n'a rien à voir avec le divorce. Au Québec, il y a des dispositions très précises accordant des droits de visite, etc., aux grands-parents à cet égard.

Comme nous l'avons mentionné lors de l'étude du projet de loi il y a un an et demi, nous sommes contre une telle disposition qui vraiment, à notre sens, n'a aucune place dans la loi sur le divorce. Elle créera des difficultés considérables.

Nous sommes d'accord avec les propositions visant à rendre la médiation plus facilement accessible, mais on ne doit pas l'imposer. On ne peut pas demander à des époux d'être de bonne foi, et de consentir volontairement à faire la paix entre eux, s'ils n'ont pas cette bonne foi.

En matière de procédure, nous sommes heureux que le législateur fédéral laisse au législateur provincial le soin de légiférer en matière de procédure. Nous insistons beaucoup pour que le processus de divorce reste judiciaire. C'est important que le citoyen ait un droit fondé «in court» qu'il ait le droit d'aller devant un juge, plutôt que devant un fonctionnaire, pour obtenir un jugement en divorce. Nous pensons que, si des gens tels les Hell's Angels ont droit à des mois et des mois du temps d'un juge au Québec, parce qu'ils font face à des accusations pénales, un honnête père de famille et une honnête mère de famille, qui n'entendent plus vivre ensemble, ont certainement droit d'avoir accès à un juge pour lui exposer leurs problèmes.

Nous sommes d'accord, et nous avons proposé des changements en matière de délai d'appel, et ils ont été retenus. Nous en sommes heureux.

Nous avons proposé un amendement qui ne semble pas avoir été retenue, mais qui, à notre avis, a une grande importance. Le Sénat devrait peut-être intervenir à ce sujet. Nous

*[Traduction]*

a whole list) was to go off to Germany. It was not even to work, but simply a pleasure trip.

It was pointed out by the judge that the father would likely not go and visit the child, because the mother's actions were excessive.

The Court of Appeal found this so excessive that it cut off the mother's alimony payment. The child's support was not terminated, only the mother's on the grounds that she had money and could provide for her needs herself in such conditions.

This is a good change. However, we have drawn the Minister of Justice's attention to the fact that the proposed drafting is not correct. It does not say what it ought to say. I will not dwell on this point—perhaps my colleague will return to it—but the proposal as it is now drafted is not correct and will have to be revised. We are not in agreement with the proposal requiring that third parties be permitted to intervene in a divorce case with regard to visiting rights, excursion rights or even custody rights.

First, third parties can mean anyone at all. Second, we feel that introducing third parties will burden the divorce process which opposes the father and the mother.

Third, we feel that this falls within the jurisdiction of provincial legislation, which is already handling such questions. Ultimately, this has nothing to do with divorce. In Quebec, there exist very specific provisions granting rights to grandparents in this regard, visiting rights, access rights, etc.

As we mentioned during the bill study a year and a half ago, I think, we are opposed to such a provision which, to our thinking, really has no place in the Divorce Act. It will create considerable difficulties.

We are in agreement with the proposals designed to make mediation, more easily accessible, though it cannot be imposed. One cannot ask spouses to act in good faith and to voluntarily consent to peaceful relations between themselves if such faith does not exist.

As to the procedure, we are happy that the federal legislator is allowing the provincial legislator to legislate on procedure. We insist strongly that the divorce process remain a judicial affair. It is important for the citizen to have a right that is grounded in legal precedent, to have the right to go before a judge instead of a government employee to obtain a decree of divorce. It is our feeling that, if people like the Hell's Angels are entitled to months and months of a judge's time in Quebec because they are facing criminal charges, an honest father and mother of a family who no longer plan to live together certainly have the right to have access to a judge, in order to present their problems to him.

We had proposed changes in the appeal period, and they have been upheld. We are pleased with this.

One provision that we had proposed apparently has not been retained, and yet, to our thinking, it is of great importance: perhaps the Senate could intervene on this point. We believe

*[Text]*

pensons que cela concerne même la Charte des droits, ce qui est important.

La loi actuelle exige qu'un citoyen, aux fins de s'adresser au tribunal de l'une des provinces, doit résider dans cette province depuis un an. La nouvelle loi prévoit la même chose.

**The Deputy Chairman:** For the residence?

**Me Sénécal:** Oui. Il y a une lacune actuellement dans le droit. Qu'arrive-t-il si un citoyen ayant toujours vécu au Canada décide d'exercer un des droits qui lui est reconnu par la Charte des droits et libertés, d'aller travailler dans une autre province? Parce qu'il exerce un droit reconnu par la Charte des droits et libertés, soit celui de gagner sa vie dans une autre province, il est dès lors pénalisé. On ne lui permet plus de présenter sa demande de divorce nulle part au Canada, pendant un an. Nous disons que dans un cas comme celui-là, ce n'est pas normal qu'un citoyen canadien, ayant passé toute sa vie au pays, soit pénalisé et qu'il ne puisse pas s'adresser à aucun autre tribunal au monde, pour exercer un droit qui lui est reconnu par la Charte des droits et libertés, ou qu'il ne puisse s'adresser nulle part au Canada pour obtenir un divorce. C'est comme si l'on disait aux gens: Très bien, allez travailler, allez gagner votre vie où vous voudrez, mais vous ne pouvez plus divorcer, puisqu'il vous faut demeurer dans votre province si vous voulez obtenir un divorce. Vous avez le choix entre un travail ou le divorce. Ce n'est pas correct.

**The Deputy Chairman:** How can you say that? What kind of residence?

**Me Sénécal:** Nous parlons de résidence dans une province. Or, lorsqu'un individu part du Québec pour aller travailler en Alberta, il ne réside plus au Québec et comme il ne réside pas en Alberta depuis un an, il ne peut donc pas divorcer nulle part au Canada.

**The Deputy Chairman:** I would take issue with that. The wording is now being changed to ordinary residence as opposed to—I think the phrase in English was “permanent residence”, much like the definition of domicile, which, if I remember rightly, was “living with an intention to remain.” Surely a citizen of Ontario who goes to work in a mine in Northern Quebec would have as his ordinary residence Ontario. Similarly, a citizen of Ontario who goes to school in Nova Scotia would have as his ordinary residence Ontario. I am not sure that I accept the witnesses' interpretation of “residence” or that it is that rigid.

**Me Sénécal:** Non, vous avez raison de souligner que, effectivement, le projet de loi sera amendé à cet égard. Nous avions suggéré que l'on revienne au mot “ordinarily”, et cela a été accepté, plutôt que “habituellement”, on dira “ordinairement”. Excellent, parce qu'il y a dans la jurisprudence ce mot, donc, il faut en tenir compte. Cependant, cela ne règle pas le problème du citoyen qui change de province.

Vous avez raison aussi de dire qu'il ne s'agit pas de domicile, ce qui fait une différence considérable. Cependant, le citoyen canadien qui part pour l'Alberta, s'il n'a plus l'intention de revenir au Québec, à changer sa résidence, et il n'est plus résident du Québec. C'est vrai que, s'il part travailler pour un mois ou deux, il reste résident du Québec, vous avez raison, et il y

*[Traduction]*

that this likewise involves the Charter; therefore, it is important.

The present act requires that, for a citizen to apply to a court in one of the provinces, he must reside in that province for one year. The new act will stipulate the same.

**Le vice-président:** A l'égard de la résidence?

**Mr. Sénécal:** Yes. There is currently a fault in the law, which is as follows: what happens if a citizen who has always lived in Canada decides to exercise one of the rights recognized by the constitutional Charter—the right to go and work in another province? Because he is exercising a right recognized by the Charter of Rights and Freedoms, namely the right to go and earn his livelihood in another province, he is penalized. He cannot present his application for divorce anywhere in Canada for one year. We say that, in such a case, it is not normal that a Canadian citizen, who has spent all his life in the country is thus penalized and cannot apply to any other court in the world in order to exercise a right recognized by the Charter of Rights and Freedoms or to apply for a divorce in Canada. It is as if you were to say to people: Fine, go and work, go earn your living, but you can no longer get a divorce, because you have to stay in your province if you want a divorce. You have a choice between work and divorce. This is not acceptable.

**Le vice-président:** Comment pouvez-vous dire cela? Quel type de résidence?

**Mr. Sénécal:** We are speaking of residence in a province. For example, when an individual leaves Quebec to go and work in Alberta, he no longer resides in Quebec, and since he has not resided in Alberta for a year, he cannot therefore get a divorce anywhere in Canada.

**Le vice-président:** Je ne partage pas votre avis là-dessus. On parle de résidence ordinaire par opposition à résidence permanente et cette notion ressemble beaucoup à celle de domicile qui, si je me rappelle bien, consiste à vivre à un endroit avec l'intention d'y demeurer. Un citoyen de l'Ontario qui va travailler dans le Nord du Québec aurait certainement pour résidence ordinaire l'Ontario. De même, un citoyen de l'Ontario qui va à l'école en Nouvelle-Écosse aurait pour résidence ordinaire l'Ontario. Je ne suis pas sûr d'accepter l'interprétation que font les témoins du mot «résidence» ou que cette notion soit si rigide.

**Mr. Sénécal:** No, you are right to point out that the bill has indeed been amended in this connection. We had suggested that the word “ordinarily” be used, and this was accepted; instead of “habitually”, it will read “ordinarily”. Excellent, since the word is used in case law, so we must abide by that. However, this does not solve the problem of the citizen who changes provinces, as I shall explain.

You are also right to say that domicile is not involved, and this too makes a considerable difference. However, the Canadian citizen who leaves for Alberta, if he no longer plans to return to Quebec, has changed his residence: he is no longer a resident of Quebec. It is true that, if he leaves to work for a month or two, he remains a resident of Quebec, agreed: hence



*[Text]*

aurait intérêt d'utiliser le mot "résidence" plutôt que "domicile". Mais, s'il part sans nécessairement avoir l'intention de revenir, ou de laisser des effets personnels au Québec, qu'il déménage avec sa famille et ses enfants, comme cela se voit souvent. Il disparaît pendant plusieurs années. Il s'en va dans l'Ouest. Il a changé sa résidence. Les tribunaux ont décidé, — je pourrais vous citer plusieurs décisions à cet égard— que, dans un cas semblable, il y a changement de résidence, que l'on ne peut plus invoquer l'ancienne résidence. Alors, n'ayant pas établi un an de résidence dans la nouvelle province, on ne pouvait pas, non plus, invoquer la nouvelle résidence.

Il y a plusieurs juges, dans de nombreux jugements, qui ont dit qu'il est excessivement malheureux d'en arriver à cette conclusion, puisqu'il s'agit de citoyens canadiens qui, finalement, ont exercé un droit de se déplacer d'une province à l'autre. C'est ce que dit cette loi. Ce ne sont pas des cas de tous les jours. Mais, ils se sont produits et ils sont malheureux. Par contre, nous sommes également très préoccupés parce qu'on nous a dit, du côté de la Chambre des communes, que ce serait une excellente proposition. Cependant, on veut éviter le "forum shopping". Nous sommes tout à fait d'accord qu'il faille à tout prix éviter le "forum shopping". Il ne faut pas permettre aux conjoints de choisir dans quelle province ils se présenteront. C'est la raison pour laquelle nous suggérons, pour surtout éviter à tout prix le "forum shopping", que le citoyen, qui exerce son droit de changer de province et de changer de résidence, ait le droit de présenter cette demande en divorce, mais qu'il soit obligé de s'adresser à la Cour fédérale, plutôt que de choisir lui-même à quelle province il va s'adresser, en sachant que, dans certaines provinces, les législations sont différentes sur le partage des biens, et des choses semblables. Donc, nous sommes d'accord qu'il faut éviter le "forum shopping" et, pour l'éviter, laissons la Cour fédérale décider du "forum convenience" qui convient. Je ne sais pas si cela répond à vos questions sur ce point.

En matière de résidence familiale, nous avons suggéré qu'il n'y a rien dans la loi actuelle qui dit que, pendant les procédures, un conjoint doit être relevé de son obligation de vivre avec l'autre. On nous dit qu'il n'y a rien dans la loi pour une raison bien simple, c'est que c'est un concept qui n'existe pas en "common law". C'est évident que, si un conjoint demande le divorce, il est relevé de son obligation de vivre avec l'autre. Malheureusement, je dois vous souligner que c'est vrai pour neuf provinces, mais que ce n'est pas tout à fait vrai pour le Québec. Nous avons donc demandé que la législation fédérale reprenne l'ancien texte, c'est-à-dire le texte de la loi actuelle sur le divorce laquelle, à cet égard je l'avoue, n'est utile que pour le Québec, mais, il ne faudrait pas l'oublier, chez-nous, l'obligation de vie commune se continue, en principe, même quand une demande de divorce est déposée, et tant que le juge ne la fait pas disparaître. Naturellement, c'est automatique, il l'accorde automatiquement.

L'ancienne loi sur le divorce disait que, en demandant un divorce, on demande, comme mesure accessoire, provisoire, d'être relevé de son obligation de vie commune avec l'autre, et d'être libéré de l'obligation de recevoir le conjoint à la résidence, etc.

*[Traduction]*

the advantage of using the word "residence" instead of "domicile". But if he leaves without necessarily intending to return and without leaving his personal effects in Quebec, then clearly he is moving, with his family and children. We often see cases like this. He disappears for a few years, he goes West. He has changed his residence. The courts have ruled, and I could cite several decisions for you in this connection, that in such a case there was change of residence, that the former residence could no longer be claimed, and that, since there had not been a year's residence in the new province, neither could the new residence be claimed.

There are many judges, and many decisions, have stated that it is exceedingly unfortunate to have to come to this conclusion, because this is a case of Canadian citizens who have exercised the right to move from one province to another. But this is what the Divorce Act stipulates. Such cases do not occur every day. But they do occur and they are unfortunate. On the other hand, we are also very concerned because we have heard from the House that this would be an excellent proposal. We have been told, however, that the House wants to avoid "forum shopping". We completely agree that "forum shopping" is to be avoided at all costs. Spouses must not be permitted to choose the province in which they will make their presentations. This is why we suggest, above all so that "forum shopping" can be avoided at all costs, that the citizen exercising his right to change provinces and residences should have the right to present this application for divorce, but be obliged to apply to the Federal Court instead of choosing for himself which province he will apply in, in view of the fact that certain provinces have different legislation on the apportioning of property and related matters. Therefore, we agree that "forum shopping" is to be avoided, and to do so, let us allow the Federal Court to decide on the appropriate "forum convenience". I don't know whether this answers your questions on this point.

As to family living arrangements, we have suggested that there is nothing in the present bill that says that during divorce proceedings a spouse must be relieved of his obligation to live with the other spouse. We are informed that there is nothing in the bill for the very simple reason that this is a concept that does not exist in common law. It stands to reason that when a spouse asks for a divorce he is relieved of his obligation to live with the other spouse. Unfortunately, I must point out to you that this is true in nine provinces, but it is not exactly true in Quebec. We have therefore requested that the federal legislation readopt the old text, that is, the text of the current Divorce Act, in this regard: I admit that it is of use only to Quebec, but it should not be forgotten that in our province the obligation to live together continues, in principle, even after an application for divorce has been filed and as long as it is not dismissed by the judge. Naturally, the judge automatically grants exemption from this obligation.

The old Divorce Act stated that, in applying for a divorce, one applies as a corollary, interim measure to be exempted from one's obligation to live together with the other spouse, and to be released from the obligation to receive the spouse in the residence, etc.



*[Text]*

Nous avons suggéré que l'article 10(c) de l'ancienne loi soit reproduit, soit reconduit, au minimum. Mais, actuellement, il ne s'y trouve rien dans la loi actuelle. Encore une fois, c'est un concept qui est peu utile pour les autres provinces, mais qui, chez-nous, a une utilité certaine.

Pour terminer, au niveau des principes, nous avons suggéré dans notre mémoire que le législateur y donne suite au plus tôt. Nous pensons que cette réforme du divorce est très importante, très utile, mais qu'elle sera incomplète et insatisfaisante à moins que le législateur fédéral donne suite au plus tôt aux propositions du ministre des Finances dans son discours du budget quant au partage des rentes entre conjoints, et quant au partage des fonds de pension entre conjoints. Nous sommes d'accord qu'il faille viser à l'égalité et à l'autonomie entre les conjoints, mais il faut quand même reconnaître la réalité canadienne qui veut que la plupart des femmes de 50 ans, de 60 ans ne soient pas allées sur la marché du travail. Elles vont se retrouver dans une situation de pauvreté et d'inégalité à l'âge de la retraite. Il faut penser de partager les rentes et les fonds de pension amassés à même la part des deux durant la vie commune. Les lois provinciales tentent d'établir des mécanismes à cet effet mais, ils sont pas incomplets, car il faut que le législateur donne suite en adoptant des législations.

Je pense que l'on peut parler d'égalité et d'autonomie dans la Loi sur le divorce qu'en autant que l'on complète ces mesures en matière de rentes.

J'espère ne pas avoir pris trop de votre temps. Je vous remercie de votre bienveillante attention.

**Me Suzanne Vadeboncoeur, avocat, Barreau du Québec:** Mesdames et messieurs les sénateurs, la deuxième partie du mémoire du Barreau porte sur des amendements au projet de loi. Je pourrais mentionner, au passage, certains amendements déjà adoptés par le comité de la Chambre des communes, et sur lesquels nous sommes d'accord, dans l'ensemble.

Le premier point que j'aimerais mentionner concerne la rédaction du projet de loi. La rédaction du projet de loi C-47 est de beaucoup supérieure à celle des projets de loi antérieurs, et le Barreau s'en déclare très heureux. Cependant, il y a certaines modifications qui seraient souhaitables, en particulier dans la version française.

Le mot "action", compris dans les définitions du début du projet de loi, ne correspond à absolument rien au Québec en matière familiale. Cela n'existe plus. Le code de procédure civile a été amendé au Québec récemment afin que toutes les procédures en matière familiale soient appelées "demande". Le mot "demandes" est un terme générique. On dit dans le code que:

Les demandes en matière familiale se composent de déclarations ou de requêtes.

Le mot "demande" est un terme générique, et le mot "action" n'existe pas. C'est pourquoi nous suggérons que, dans la version française du projet de loi, le mot "action" soit remplacé par le mot "demande". Nous croyons qu'il est important que dans la version française d'une législation fédérale, nous tenions compte de la terminologie utilisée dans la portion francophone du pays, en l'occurrence le Québec, pour qui, je le répète; le mot "action" n'a aucune signification.

*[Traduction]*

We have suggested that the Section 10(c) of the old act be at least readopted, that is, renewed. But as of now it does not appear in the current bill. Once again, this is a concept that is of little use for the other provinces, but it has a definite use in Quebec.

Finally, so far as the principles concerned, we have suggested in our brief that the legislator give effect to these as soon as possible. We feel that this divorce reform is very important, very helpful, but it will be incomplete and unsatisfactory unless the federal legislator acts as soon as possible upon the proposals of Mr. Wilson, the Minister of Finance, in his budget speech, regarding the sharing of annuities and pension funds between spouses. We are in agreement with the goals of equality and self-sufficiency for the spouses, but the reality that most women 50 and 60 years of age are not part of the labour force in Canada must nevertheless be recognized. They are going to find themselves in a situation of poverty and inequality at retirement age. Consideration must be given to sharing annuities and whatever has accumulated in pension funds, along with the sharing of the property of the two during their life together. The provincial laws are attempting to provide mechanisms for this; however, they are incomplete, since the federal legislator must follow up on this legislation.

I think that one can speak of equality and self-sufficiency in the Divorce Act only insofar as that Act is completed through these measures relating to annuities.

I hope that I have not taken up too much of your time, and I thank you for your kind attention.

**Mrs. Suzanne Vadeboncoeur, lawyer, Barreau du Québec:** Ladies and gentlemen, honourable senators, the second part of the Bar's brief concerns amendments to the bill. I might mention in passing certain amendments already adopted by the House of Commons committee and with which we are generally in agreement.

The first point I would like to mention relates to the drafting of the bill. The drafting of Bill C-47 is far superior to that of previous bills, and the Bar is most pleased with this. However, certain changes would be advisable, particularly in the French version.

The word "action", which is included among the definitions at the beginning of the bill, has absolutely no correspondence to anything in Quebec family law. It no longer exists. The Code of Civil Procedure was recently amended in Quebec to the effect that all family law proceedings are now called "demandes". The word "demandes" is a generic term. The code states:

"Les demandes en matière familiale se composent de déclarations ou de requêtes."

The word "demandes" is a generic term, and the word "action" does not exist. Hence our suggestion that in the French version of the bill the word "action" be replaced by the word "demandes". We believe that it is important, in the French version of a piece of federal legislation, that account be taken of the terminology used in the francophone part of the country, in this instance, Quebec, for which, I repeat, the word "action" has no meaning.

[Text]

**Le sénateur Flynn:** Avez-vous soumis cette proposition au niveau de la Chambre des communes?

**Me Vadeboncoeur:** Oui, monsieur le sénateur.

**Me Senécal:** Je peux souligner qu'il semble que des linguistes sont intervenus pour dire que le terme était légitime. Nous sommes d'accord. C'est vrai qu'il est acceptable en français.

**Le sénateur Frith:** Le mot "action"?

**Me Senécal:** "Action", oui, mais qu'il valait mieux, sur le plan de la langue, toujours traduire "proceedings" par "action". C'est vrai, théoriquement, je pense. Mais, comme dans la législation francophone au Québec on a enlevé ce mot pour le remplacer par le terme générique "demande", qui recouvre deux types de procédure: la requête et la procédure par déclaration, qui est un peu plus complexe. Cependant, on a laissé la procédure par "action" uniquement au recours civil comportant bref d'assignation, ou "writ of summons". A ce moment-là, le terme "action" est disparu du droit de la famille.

C'est vrai que les linguistes ont raison de dire que c'est un mot approprié, mais sur le plan de l'utilisation de ce mot, et le mot "demandes" est aussi français, sinon plus, étant donné que la communauté juridique francophone au pays utilise maintenant le mot "demandes" dans le droit de la famille. Alors, on a dit: Utilisez ce mot. Ils ont dit: On pourrait faire cela, mais, si on utilise le mot "demande", qu'est-ce que l'on dit en français pour parler du véhicule procédural, non plus des "procédures", "the proceedings", mais de la requête, par exemple, et de la "petition". C'est un argument, en ce qui nous concerne. Autrement dit, on veut faire la distinction toujours en français comme en anglais, entre "proceedings" et entre "petition". La langue française n'a pas besoin de cette distinction. Quand on parle de la demande, tout le monde comprend que dans le contexte, il s'agit de "proceedings" ou de "petition". C'est parfaitement satisfaisant.

On nous a dit que le Sénat ou la Chambre peuvent passer par-dessus les choix de nos linguistes. C'est à eux de prendre la décision. C'est sûr que ce n'est pas un choix linguistique incorrect, c'est juste un choix qui ne nous semble pas approprié en fonction de la législation et de l'usage francophones au pays.

**Me Trudel:** Je pourrais peut-être ajouter le terme "action" en matière civile, indépendamment des questions familiales, c'est une façon d'exercer un droit devant la Cour. Au Québec, on s'adresse à la Cour, soit au moyen d'une action en justice, ou soit au moyen d'une requête. Si on emploie, dans la loi du divorce, "action" on vient encore mêler davantage toutes les questions de procédure. Si on emploie "demande", disons dans la Loi sur le divorce, alors les demandes en matière familiale, en matière de divorce, s'exercent par la requête à la Cour. On aplanit ainsi toutes les difficultés.

**Le sénateur Flynn:** Si on définissait "action en divorce" comme une "demande exercée devant une juridiction compétente".

**Me Senécal:** Ce que l'on suggérerait, c'est de faire l'inverse.

[Traduction]

**Senator Flynn:** Have you submitted this proposal to the House of Commons?

**Mrs. Vadeboncoeur:** Yes, Mr. Senator.

**Mr. Senécal:** I might point out that linguists have intervened to say that the term is legitimate. We agree. It is true that it is acceptable in French.

**Senator Frith:** The word "action"?

**Mr. Senécal:** "Action", yes, and they said it was linguistically preferable to always translate "proceedings" as "action". Theoretically, this is so, I think. But the word has been removed from francophone legislation and replaced with the generic term "demandes" in Quebec, which term covers two types of proceedings: the petition *requête* and the declaration proceeding *procédure par déclaration*, which is somewhat more complex. However, the "procédure par action" was left solely to matters of civil appeal with a writ of summons. When that happened, the term "action" disappeared from family law.

The linguists are indeed right to say that it is an appropriate word, but the word "demandes" is French as well, and in terms of usage it is more often employed in family law by the francophone legal community. So we said: Use the word. The linguists replied: The word "demandes" could be used, but if it is, how does one refer in French to the vehicle of the proceedings, not the "procédures", the proceedings in general, but the petition, for example. As far as we are concerned, this is just an argument; in other words, they want to make a constant distinction in French, as English does between "proceedings" and "petition". The French language has no need of this distinction. When a "demande" is referred to, everyone understands from the context whether a proceeding or a petition is involved. The term is perfectly satisfactory.

We are told that the Senate or the House may ignore the preferences of our linguists. The decision is theirs to make. Certainly this is not an incorrect choice of language: it is simply a choice that seems to us inappropriate in terms of francophone usage and legislation in the country.

**Mr. Trudel:** I could perhaps add that the term "action" in civil law, independently of family matters, is a manner of exercising a right before the Court. In Quebec the Court is addressed either by means of a legal proceeding or by means of a petition. If "action" is used in the Divorce Act, it is going to get mixed up with all the questions of procedure. If "demande" *application* is used, the Divorce Act could state that applications in family law and divorce law are carried out by means of a petition to the Court: in this way all difficulties are ironed out.

**Senator Flynn:** So one could define "action en divorce" as an "application to a court with proper jurisdiction" "*demande exercée devant une juridiction compétente*".

**Mr. Senécal:** We would suggest putting it the other way round.



[Text]

**Le sénateur Flynn:** Si vous dites qu'une action c'est une demande, ça va?

**Me Senécal:** Oui. On suggère de faire l'inverse, c'est-à-dire que la demande inclut l'action. C'est de peu de conséquence, on s'entend bien.

**Le sénateur Flynn:** Oui, d'accord.

**Me Vadeboncoeur:** Peut-être un dernier commentaire là-dessus. Le comité de la Chambre des communes a cru bon, justement, de se fier à la terminologie utilisée en ce qui concerne le mot "tribunal", qui rejoint le mot "jurisdiction". Comme vous le savez, le projet de loi utilisait le mot "jurisdiction" pour désigner un tribunal. Nous avons fait des représentations là-dessus en leur disant que, pour nous, "jurisdiction" n'a absolument pas le sens que vous voulez lui donner. Ils ont finalement accepté d'utiliser la terminologie que l'on emploie au Québec, c'est-à-dire le mot "tribunal". Donc, peut-être que, dans le même sens, le mot "demande" serait plus conforme à la réalité juridique du Québec.

**Me Senécal:** Le mot "tribunal", c'est un excellent changement.

**Me Vadeboncoeur:** A l'article 2 du projet de loi, on a réalisé qu'il y avait un contre-sens, tant dans la version française que la version anglaise.

On mentionne, et je cite la version française:

... est considéré comme enfant à charge au sens du paragraphe (1) l'enfant des deux époux ou ex-époux. (a), (b).

On prend pour acquis que l'enfant doit nécessairement être l'enfant des époux ou des ex-époux, alors que cela contredit, notamment, le paragraphe (a) puisque le paragraphe (a) dit ceci:

... pour lequel ils tiennent lieu de père et mère;

Alors, il y a nettement un contre-sens entre le paragraphe qui sert de préambule puis les sous-paragraphes (a) et (b). Nous suggérons une modification législative pour éviter ce contre-sens, qui se lirait comme suit:

... est considéré comme enfant à charge au sens du paragraphe (1) l'enfant ...

On arrêterait à "l'enfant", et là, dans les sous-paragraphes (a) et (b), on continuerait le texte, donc, dans

a) pour lequel les deux époux ou ex-époux tiennent lieu de père et mère,

Et dans

b) à l'égard duquel l'un des époux ou ex-époux est le père ou la mère et pour lequel l'autre en tient lieu.

Vous avez, de toute façon, dans votre mémoire à la page 24, le texte qui est proposé. Je ne veux pas insister davantage là-dessus.

**Le sénateur Frith:** Madame, est-ce que, chaque fois que vous mentionnez quelque chose de semblable, cela s'applique à cette présentation?

**Me Vadeboncoeur:** C'est ça.

[Traduction]

**Senator Flynn:** If you say that an "action" is a "demande", that's all right?

**Mr. Senécal:** Yes. We suggest putting it the other way round, that is, the "demande" includes the "action". It is of little consequence, of course.

**Senator Flynn:** Yes, agreed.

**Mrs. Vadeboncoeur:** Perhaps one last comment on this. The Commons committee rightly saw fit to sanction the terminology used for the word "tribunal" *court*, which is related to the word "jurisdiction". As you know, the bill used the word "jurisdiction" to designate a court. We have made representations to them on this point to the effect that, for us, "jurisdiction" absolutely does not have the meaning that you want to give it. In the end they agreed to use the terminology that is used in Quebec, that is, the word "tribunal". Thus, perhaps in the same way, the word "demandes" would be more in keeping with Quebec legal reality.

**Mr. Senécal:** The word "tribunal" is an excellent change.

**Mrs. Vadeboncoeur:** We have discovered a contradiction in Section 2 of the bill, both in the French and English versions.

This states, and I cite the French version:

... est considéré comme enfant à charge au sens du paragraphe (1) l'enfant des deux époux ou ex-époux: (a), (b)."

It is assumed that the child will necessarily be the child of the two spouses or former spouses, but this contradicts, in particular, subsection (a) because subsection (a) says:

"... for whom they both stand in the place of parents;"

There is therefore a clear contradiction between that part of the section that serves as the preamble and subsections (a) and (b). We suggest a change in the legislation to avoid this contradiction; it would read as follows:

"For the purposes of the definition in subsection (1), a 'child of the marriage' includes ..."

The text would stop here *in French*, at "*l'enfant*", and would continue in subsections (a) and (b) as

"a) any child for whom the two spouses or former spouses stand in the place of parents"

and

"b) any child of whom one of the spouses or former spouses is the parent and for whom the other stands in the place of a parent."

At any event, you have the proposed text on page 24 of your brief. I will not dwell on this any further.

**Senator Frith:** Madame, does this apply to the presentation, each time you mention something like that?

**Mrs. Vadeboncoeur:** Yes.



[Text]

**Le sénateur Frith:** Vous pourriez peut-être mentionner la réaction du comité de l'autre endroit.

**Me Vadeboncoeur:** Oui.

**Le sénateur Frith:** Cela a été présenté devant la commission de l'autre endroit, n'est-ce pas?

**Me Vadeboncoeur:** En effet.

**Le sénateur Frith:** Est-ce que vous pouvez mentionner la réaction là-bas?

**Me Sénécal:** Je pense que cet amendement a été oublié.

**Le sénateur Frith:** Il a été oublié?

**Me Sénécal:** Oui.

**Le sénateur Frith:** Vous avez oublié de le présenter?

**Me Sénécal:** Non, il a été présenté, mais je pense qu'il a été oublié par la suite. On nous a dit: On ne voit pas la contradiction. On en a rediscuté ensuite, et ils ont dit: Ah, oui, elle est là. On ne l'avait pas vue. Alors, je pense que, lorsqu'ils y sont revenus ils ne la voyaient plus, je ne le sais pas. C'est parce qu'il a été oublié lors de la révision du mois d'août, et on ne voyait plus...

**Senator Flynn:** I think the English version has been changed.

**The Deputy Chairman:** My understanding is that the committee of the other place has completed everything with the exception of clauses 16 or 17, or 17 and 18, of Bill C-47. Those are yet to be decided.

**Senator Flynn:** I thought some change was mentioned last night or yesterday afternoon. Don't you remember that?

**Me Sénécal:** On a remplacé en anglais le mot «person» par le mot «child» conforme à la version française. C'est un excellent changement. On aurait dû poursuivre la correction.

**Me Vadeboncoeur:** Si on passe à l'amendement suivant suggéré à l'article 5 du projet de loi, en matière de compétence du tribunal, il est relié à la position au Barreau du sujet des articles 18, 19 et 20 sur lesquels je reviendrai plus tard.

A ce stade, le Barreau craint que certains principes reconnus de droit ne soient pas respectés par ces articles concernant l'ordonnance conditionnelle. J'y reviendrai plus tard.

Pour pallier à la disparition des articles 18 à 20 que l'on souhaite, nous suggérons une modification à l'article 5. Nous sommes d'accord avec le principe énoncé à l'article 5. On voudrait y ajouter une disposition pour prévoir le cas où les deux époux ne résident plus dans la province où l'ordonnance a été rendue. Nous suggérons d'ajouter le paragraphe a). (C'est dans la colonne du milieu à la page 28 de notre mémoire)

... a compétence pour instruire une demande en mesures accessoires et en décider le tribunal qui a prononcé le divorce.

Nous continuons plus loin à l'article 5.(1)

... a compétence pour instruire une demande en modification et en décider: a) le tribunal qui a rendu l'ordonnance dont on demande la modification;

[Traduction]

**Senator Frith:** You might perhaps mention the reaction of the committee of the other place.

**Mrs. Vadeboncoeur:** Yes.

**Senator Frith:** This has been presented before the House committee, has it not?

**Mrs. Vadeboncoeur:** Indeed it has.

**Senator Frith:** Could you mention the reaction there?

**Mr. Sénécal:** I think this amendment has been forgotten.

**Senator Frith:** It has been forgotten?

**Mr. Sénécal:** Yes.

**Senator Frith:** Did you forget to present it?

**Mr. Sénécal:** No, it was presented, but I think that it was subsequently forgotten. They told us they did not see the contradiction. Then it was discussed again, and they said: "Oh yes, there it is. We hadn't seen it." So, I think that when they went back to it they were no longer aware of it: I don't know. Because it was forgotten in the August revision, they could not see it...

**Le sénateur Flynn:** Je pense que la version anglaise a été modifiée.

**Le vice-président:** Je crois savoir que le comité de l'autre endroit a tout terminé sauf les articles 16 ou 17, ou 17 ou 18 du projet de loi C-47. Ceux-là ne sont pas encore établis.

**Le sénateur Flynn:** Certaines modifications n'ont-elles pas été mentionnées hier soir ou hier après-midi? Ne vous en rappelez-vous pas?

**Mr. Sénécal:** In the English, the word "person" has been replaced by the word "child", which is consistent with the French version. An excellent change. The correction should have been continued.

**Mrs. Vadeboncoeur:** If we can pass on to the suggested amendment to Section 5 of the bill on the jurisdiction of the court; this is connected to the Bar's position regarding Sections 18, 19 and 20, to which I shall return later.

At this stage, the Bar is afraid that certain recognized legal principles are not respected in these sections concerning provisional orders. I shall return to this later.

To mitigate this elimination that we are advising of Sections 18 to 20, we suggest an amendment to Section 5. We are in agreement with the principle stated in Section 5. We would like to add a provision to deal with the case in which the two spouses no longer reside in the province where the order was made. We suggest adding a subsection a in the middle column of page 28 of our brief:

"... the court has jurisdiction to hear and determine a corollary relief application if it has granted the divorce."

Continuing further on in Section 5(1):

"... the court has jurisdiction to hear and determine a variation application a) if it has made the order whose variation is being sought;"

## [Text]

L'article 15 contient une expression discordante entre la version française et la version anglaise. On dit à l'article 15.(5) que le tribunal doit tenir compte de la situation, des ressources et des besoins de chacun des époux et de tout enfant à charge qui fait l'objet d'une demande alimentaire ainsi que des autres circonstances où ils se trouvent. En anglais, on mentionne «other circumstances of each spouse» et il n'y a aucune référence au temps. Ceci veut dire qu'en français, les seules circonstances que l'on pourrait présenter au tribunal sont les circonstances présentes des époux. Une preuve de circonstance future peut être fort utile. Indépendamment de l'utilité de cette preuve de circonstances futures, il n'y a pas de concordance entre la version anglaise et la version française. Nous préférons de beaucoup la version anglaise. Il s'agit d'éliminer autant que possible cette référence au temps. Cela pourrait se traduire par une expression, par exemple: «de façon générale, leur situation». De cette façon, cela ouvrirait la porte à une preuve de circonstance future et serait plus conforme à l'esprit de la version anglaise.

**The Deputy Chairman:** So I understand, the French text does not have any wording similar to "other circumstances of each spouse". So that if it was the wife or daughter of Mr. Rockefeller, as one would read the French text—there is no provision to accept any other. I just want to be clear.

**Ms. Vadeboncoeur:** Maybe I can express myself in English and it would be easier for you. In French we say, "ainsi que des autres circonstances où ils se trouvent". That means that we have to prove the actual circumstances, but in English we only say "other circumstances of each spouse".

So, it might be "future circumstances", but not in French. In French we have to limit ourselves to the "present circumstances".

**Le sénateur Flynn:** Si on enlève les mots «où ils se trouvent».

**Le sénateur Frith:** Ainsi que les autres «circonstances».

**Me Vadeboncoeur:** Si on enlève les mots «où ils se trouvent», «des autres circonstances» la signification est peut-être un peu trop vaste, trop large. Cela serait peut-être «des autres circonstances les concernant». Il faut que les circonstances se rapportent aux époux.

**Me Senécal:** Qu'elles soient relatives aux époux!

**Le sénateur Flynn:** Dans ce contexte que je ne pense pas qu'il y ait de problème.

**Me Vadeboncoeur:** Vous comprenez bien le problème de la discordance.

**Le sénateur Flynn:** Il ne faut pas faire intervenir des circonstances qui ne concernent pas les époux.

**Le sénateur Frith:** Avez-vous une suggestion précise à nous proposer?

**Me Senécal:** On pourrait dire: «en tenant compte de leur situation en général» ou «en tenant compte en général de leur situation». Cette phraséologie serait beaucoup plus fidèle au texte anglais.

## [Traduction]

The French version of Section 15 contains an expression which does not appear to be consistent with the one used in the English version. In the middle of Section 15(5) it is stated that the court shall take into consideration the condition, means and needs of each spouse and of any child of the marriage for whom support is sought "ainsi que des autres circonstances où ils se trouvent". The English refers to "other circumstances of each spouse". There is no allusion to time. This means that, in the French, the only circumstances that could be presented in court are the present circumstances of the spouses. Proof of future circumstances could be most useful. Irrespective of the usefulness of evidence of future circumstances, the English version does not correspond to the French version. We far prefer the English version. So far as possible, this allusion to time must be eliminated. This could be done by using an expression such as "de façon générale, leur situation". Thus the door would be opened for future proof and the passage would be more consistent with the meaning of the English version.

**Le vice-président:** Si j'ai bien compris, il n'y a rien dans la version française qui équivale à l'expression "other circumstances of each spouse". Ainsi, s'il s'agissait de la femme ou la fille de M. Rockefeller, aucune autre circonstance ne pourrait être acceptée selon la version française. Je veux simplement préciser.

**M<sup>me</sup> Vadeboncoeur:** Peut-être comprendriez-vous mieux si je m'exprimais en anglais. La version française dit "ainsi que les autres circonstances où ils se trouvent". Cela signifie qu'il faut présenter les circonstances présentes, alors que la version anglaise ne dit que "other circumstances of each spouse".

La version anglaise laisse donc présumer qu'on pourrait tenir compte des circonstances futures, mais non pas la version française. Selon celle-ci, il faut se limiter aux circonstances actuelles.

**Senator Flynn:** If we removed the words "où ils se trouvent".

**Senator Frith:** And "autres circonstances".

**Mrs. Vadeboncoeur:** If we removed the words "où ils se trouvent", "des autres circonstances", the meaning might be a bit too vast, too broad. It might be other circumstances affecting them. The circumstances have to be connected to the spouses.

**Mr. Senécal:** Then let it be so!

**Senator Flynn:** In this context I don't think there is any problem.

**Mrs. Vadeboncoeur:** You are clear as to the problem of inconsistency.

**Senator Flynn:** We must not introduce circumstances that are unrelated to the spouses.

**Senator Frith:** Do you have a specific suggestion to make to us?

**Mr. Senécal:** We could say, "en tenant compte de leur situation en général" or "en tenant compte en général de leur situation". This phraseology would be much more faithful to the English text.



[Text]

**Le sénateur Frith:** Cette suggestion se retrouve-t-elle dans votre mémoire?

**Me Vadeboncoeur:** Au moment où on a présenté le mémoire, on proposait: «les autres circonstances les concernant».

**Le sénateur Frith:** À quelle page?

**Me Vadeboncoeur:** C'est à la page 30. Les linguistes du gouvernement ont dit que le texte n'était pas rédigé en très beau français. A ma souvenance, on a suggéré à ce moment-là: «de façon générale, leur situation». Cette formulation a été acceptée d'ailleurs mais n'a pas été incorporée.

**Le sénateur Frith:** C'était acceptable pour vous.

**Me Vadeboncoeur:** Oui, mais j'ai pu voir que c'était acceptable par eux aussi.

**Le sénateur Frith:** Ils ont accepté l'absence de concordance entre les deux, c'est-à-dire que le principe a été accepté.

**Me Vadeboncoeur:** Au comité, j'avoue que je l'ignore.

**Me Senécal:** Je pense qu'on semblait d'accord avec nos propositions; peut-être ont-elles été mal formulées. Lorsque nous avons révisé rapidement, on a constaté que les changements n'avaient pas été incorporés. Si on utilise une autre expression que «les concernant» et qu'on emploie «leur situation générale», (selon la suggestion des linguistes du ministère) cette formulation serait plus conforme à la langue française. A ce moment, on s'est dit oui, cela serait parfait pour nous. Cela n'a pas été indiqué au projet de loi.

C'est une distinction qui a l'air peu importante mais qui est capitale, suite au jugement de la Cour suprême dans *Messier versus Delage*. Elle réfère à ce principe de la Cour suprême: dans l'état actuel du droit, on ne peut tenir compte que des circonstances d'aujourd'hui et on ne peut pas soutenir qu'éventuellement, madame commencera à travailler. Pour éviter les recours abusifs à la Cour, il serait normal que le juge puisse dire: je vais tenir compte des circonstances futures. Cette phraseologie française vise à écarter un problème soulevé par le jugement de la Cour suprême.

**Le sénateur Flynn:** Les circonstances, dans le texte anglais, se rapportent «aux circonstances des époux» tandis que, dans le texte français, elles semblent se rapporter non seulement aux époux mais également aux enfants.

**Me Senécal:** C'est vraiment une mauvaise rédaction, vous avez parfaitement raison parce que ce n'est pas ce qu'on a voulu dire. Ce sont vraiment les époux. C'est une mauvaise construction. D'ailleurs en anglais, cette construction de phrase relative aux enfants a été corrigée. Il n'y a pas de changement en français cependant.

**Le sénateur Flynn:** Nous étudierons cela.

**Me Senécal:** Votre remarque a été soulignée en anglais et elle a été corrigée.

**Me Vadeboncoeur:** La même remarque s'applique à l'article 17.(3). On a encore cette phraseologie: «les circonstances où ils se trouvent». Elle revient dans quelques articles.

On nous a indiqué que le temps filait. Le Barreau du Québec craint énormément, d'ailleurs cela fût exprimé par plu-

[Traduction]

**Senator Frith:** Is that suggestion included in your brief?

**Mrs. Vadeboncoeur:** When we presented the brief, the solution proposed was "les autres circonstances les concernant".

**Senator Frith:** That is on what page?

**Mrs. Vadeboncoeur:** It's on page 30. The government linguists have said that this is not very elegant French. To my recollection, at that time, "de façon générale leur situation" was verbally suggested. They accepted it, but they did not use it.

**Senator Frith:** It was acceptable to you.

**Mrs. Vadeboncoeur:** Yes, but I could see that the wording was acceptable to them as well.

**Senator Frith:** They agreed on the lack of correspondence between the two, that is, they accepted it in principle.

**Mrs. Vadeboncoeur:** The committee? I confess I don't know.

**Mr. Senécal:** I think they seemed in agreement with our proposals. Perhaps they were poorly worded. In checking them rapidly, we noted that the changes had not been inserted. If something other than "les concernant" were used, for example "leur situation générale", as was suggested to us by the departmental linguists, then this could be incorporated: it would be better French. At that time, we said, yes, that would be fine with us. It did not appear in the bill.

Though this seems to be an insignificant distinction, it is of capital importance, following the Supreme Court decision in *Messier versus Delage*. I refer to the Supreme Court statement that, in the current state of the law, only present circumstances can be taken into consideration: one cannot say that the lady will possibly start working. To avoid unceasing recourse to the Court, it would be only natural for the judge to say that he is going to take account of future circumstances. This phraseology in the French is aimed at warding off a problem that has proceeded from this Supreme Court ruling.

**Senator Flynn:** The circumstances in the English text refer to the spouses' circumstances, while in the French text they seem to refer not only to the spouses but also to the children.

**Mr. Senécal:** It is indeed badly drafted, you are absolutely right, because that is not what was meant. It is indeed the spouses who are being referred to. It is poorly constructed. Moreover while this sentence construction referring to the children has been corrected in the English, there has been no change in the French.

**Senator Flynn:** We will study this.

**Mr. Senécal:** Your remark has been underlined and corrected in English.

**Mrs. Vadeboncoeur:** The same remark applies to Section 17(3). The same phrase appears, "les circonstances où ils se trouvent". It shows up in a few sections.

We have been told that time is passing. The *Barreau du Québec* is gravely concerned about these provisions of Sections



## [Text]

sieurs provinces, les articles 18 à 20 sur l'ordonnance conditionnelle.

Les articles tels que rédigés contiennent à notre avis des dérogations inacceptables aux principes de droit reconnus tels que la fameuse règle *audi alteram partem* que je pourrais traduire par chacune des parties a le droit d'être entendue, la possibilité de contre-interroger la partie adverse de même que ses témoins et l'audition de toute la cause par le même président de tribunal, la signification du défendeur avant même que le jugement soit rendu, même en présence d'un jugement conditionnel. Il y a plusieurs accrocs aux principes de droit. Cela nous effraie vraiment, d'autant plus que deux présidents de tribunal peuvent diverger d'opinion, entendre des preuves tout à fait différentes, sans possibilité de contre-interrogatoire. Le Barreau craint vraiment cette situation.

La recommandation suggérée à l'article 5.(1) que je vous mentionnais tout à l'heure relativement à la juridiction du tribunal dans les cas de demande de modification pourrait constituer, selon nous, une solution appropriée qui fera en sorte que tous les éléments relatifs à une même demande seront portés devant le même tribunal, respectant ainsi toutes les règles de la justice naturelle. Si jamais le législateur décidait de maintenir ces articles, il y aurait lieu de prévoir qu'ils ne s'appliqueraient que de façon facultative. Ces recommandations terminent les amendements techniques.

En ce qui concerne les amendements adoptés par le comité, nous sommes en grande majorité d'accord avec les recommandations du comité, notamment le certificat de divorce, les garanties de paiement au stade des mesures provisoires, les ajouts substantiels en matière de droit d'accès. Le seul petit point que j'aimerais souligner est l'absence de sanction à ce droit reconnu par la législation.

Il y a peut-être un élément sur le droit d'accès, à l'article 16.(6), c'est la preuve d'intention du déménagement. Le libellé de l'article requiert la preuve immédiate de la personne qui a la garde, de son intention de changer son lieu de résidence. Cela ne devrait pas être parce que la personne ne peut prévoir que dans six mois elle aura l'intention de déménager. On demanderait une modification à cet effet.

**Me Senécal:** Le texte proposé à cet égard est tout à fait incorrect, je veux le souligner. Il est mal construit en français et dit un peu le contraire de ce qu'il doit dire. Je ne l'ai pas sous les yeux mais on doit inverser les deux parties de la phrase car il est tout à fait insatisfaisant.

**Le sénateur Flynn:** Lequel?

**Me Vadeboncoeur:** L'article 16.(6) adopté par le comité mentionne dans la version française que sans préjudice de la portée générale (il s'agit d'une construction affreuse en français) le tribunal peut exiger qu'une personne qui obtient la garde d'un enfant et qui a l'intention de changer de lieu de résidence informe etc... Le devoir d'information, c'est parfait, cela fait partie de nos recommandations.

## [Traduction]

18 to 20 on provisional orders; moreover, this concern has been expressed by several provinces.

In our opinion the sections as drafted contain unacceptable derogations of recognized legal principles, such as the famous rule of *audi alteram partem*, which I might express thus: each party has the right to be heard, the opportunity of cross-examining the opposing party as well as its witnesses, the right to have the entire case heard by the same presiding judge, and the right to effect service on the respondent even before the decision is handed down and even when a provisional decision is involved. There are several breaches of legal principles. This truly frightens us, considering that one must consider that two presiding judges may have completely different opinions, hear completely different evidence, and without the possibility of cross-examination. The Bar is genuinely anxious about this situation.

We feel that the recommendation suggested in Section 5(1), which I mentioned to you earlier, regarding the court's jurisdiction in cases of variation applications, might constitute a suitable solution; it will ensure that all elements relating to a single application are brought before the same court, and in this way all the rules of natural justice will be observed. If ever the legislator decided to uphold these sections, there would be grounds for seeing that they are applied only as options.

This concludes the technical amendments we recommend. As to the amendments adopted by the committee, we are in the great majority in agreement with the committee's recommendations, notably the certificate of divorce, the guarantees of payment at the interim relief stage, and the substantial provisions regarding right-to-access.

The one small point that I would like to emphasize is the absence of legally recognized sanctions. There is possibly an element relating to right-to-access in Section 16(6), namely the proof of intention to move. In the way the section is worded, the person with custody is required to give immediate proof of his intention to change his place of residence, and yet it should not be so, because a person cannot foresee that he will be planning to move in six months. We would like to see an amendment to this effect.

**Mr. Senécal:** I want to emphasize that the proposed text is quite incorrect in this regard. It is poorly constructed in French and it says somewhat the contrary of what it ought to say. I do not have it before me, but the two parts of the sentence should be reversed, for it is totally unsatisfactory.

**Senator Flynn:** Which one?

**Mrs. Vadeboncoeur:** The new subsection (6) of Section 16, which has been adopted by the committee, in the French version reads: "sans préjudice de la portée générale" (to begin with, this is a horrible construction in French), "le tribunal peut exiger qu'une personne qui obtient la garde d'un enfant en charge et qui a l'intention de changer le lieu de résidence de celui-ci informe..." etc. The duty to inform is excellent: this is among our recommendations.

[Text]

**Le sénateur Frith:** C'est à quel endroit?

**Me Vadeboncoeur:** Ce n'est pas dans le projet de loi, c'est le nouveau texte adopté par le comité de la Chambre des communes.

**Me Senécal:** Ces amendements ont été proposés par le comité de la Chambre des communes.

**Le sénateur Flynn:** Il faudra que cela soit approuvé et adopté éventuellement.

**Le sénateur Frith:** Oui.

**Le greffier:** Je ne sais pas si cet amendement a été accepté.

**Me Senécal:** Celui-là, on nous dit que oui. La phraséologie française que nous suggérons (je peux vous la citer pour qu'on puisse y référer) emploie le mot «sans restreindre» au lieu du mot «sans préjudice» qui n'est pas français. Alors nous suggérons la phrase suivante: sans restreindre la portée générale du paragraphe 5, le tribunal peut exiger qu'une personne qui obtient la garde d'un enfant à charge informe, lorsqu'elle a l'intention de changer de lieu de résidence de celui-ci, l'enfant, donc informe au moins 30 jours à l'avance toute personne qui a un droit d'accès à cet enfant, du moment et du lieu de changement. Il s'agit donc d'une inversion.

**Le sénateur Flynn:** Pouvez-vous nous envoyer un texte à cet effet?

**Me Senécal:** Oui, d'accord, cela serait sans doute la meilleure solution.

**Me Vadeboncoeur:** En fait, c'est plus qu'une question de forme, c'est une question de preuve. Au moment où le conjoint se voit accorder la garde de l'enfant, selon le texte proposé, on ne peut pas savoir d'avance si dans six mois ou dans un an, il aura l'intention de déménager. Le texte lui requiert une preuve immédiate.

**Le sénateur Flynn:** Cela peut avoir des conséquences au niveau du fond.

**Me Senécal:** Je suis absolument d'accord.

**Le sénateur Flynn:** L'intention doit être claire.

**Me Senécal:** C'est cela.

**The Deputy Chairman:** Thank you very much. I should like to remind the members of the committee that we will be dispossessed at 11 o'clock and that the members of the National Finance Committee will be occupying these seats at that hour. So, we can all take a quick kick at the cat. Senator Flynn?

**Le sénateur Flynn:** M. Senécal a mentionné plusieurs sujets intéressants. Je reviens tout d'abord à la tardiveté d'une demande de modification. Vous souhaiteriez un délai, une prescription en somme. Je comprends si quelqu'un revient après avoir été absent pendant une dizaine d'années et demande une pension alimentaire, je comprends que cela soit abusif. Il est important que le tribunal puisse rejeter la requête pour le motif de sa tardiveté.

J'essaie de voir l'autre côté de la médaille. Si je suis obligé de payer pendant des années et des années, dû au fait que je

[Traduction]

**Senator Frith:** Where is this?

**Mrs. Vadeboncoeur:** It is not in the bill; it's the new text that has been adopted by the House of Commons committee.

**Mr. Senécal:** These are amendments proposed by the House of Commons committee.

**Senator Flynn:** They will have to be approved and passed eventually.

**Senator Frith:** Yes.

**The clerk:** I do not know whether this amendment has been accepted.

**Mr. Senécal:** We are told that this one has been accepted. Perhaps I may quote for you the French phraseology we suggest, for reference purposes: we would like "sans restreindre" to be used instead of "sans préjudice", which is not French. We propose the following phrase: "sans restreindre la portée générale du paragraphe 5". This is what we suggest: "Sans restreindre la portée générale du paragraphe 5, le tribunal peut exiger qu'une personne qui obtient la garde d'un enfant à charge informe, lorsqu'elle a l'intention de changer de lieu de celui-ci, de l'enfant, donc informe au moins 30 jours à l'avance toute personne qui a un droit d'accès à cet enfant, du moment et du lieu de changement". Thus the clauses are switched around.

**Senator Flynn:** Can you send us a text to this effect?

**Mr. Senécal:** Yes; that would probably be the best solution.

**Mrs. Vadeboncoeur:** In fact, this is more than a question of form; it is a question of proof. When the spouse is awarded custody of the child, according to the text proposed to us, it cannot be known in advance whether he will have the intention of moving in six months or a year. The text requires that he give immediate proof of intention to move.

**Senator Flynn:** That can lead to serious consequences.

**Mr. Senécal:** I agree absolutely.

**Senator Flynn:** It's the intention that must be clear.

**Mr. Senécal:** That's right.

**Le vice-président:** Je vous remercie infiniment. Je voudrais rappeler aux membres du comité que nous devons quitter les lieux avant 11 heures, le Comité des finances nationales se réunissant ici à cette heure-là. Nous pouvons tous y aller d'un commentaire bref. Sénateur Flynn?

**Senator Flynn:** Mr. Senécal brought up some interesting subjects. First, the late variation application. You would like a fixed period, a limitation, in short. I understand that when someone returns after having been absent for ten years or so and asks for alimony, this is excessive, and it is important that the court should be able to dismiss the request on the grounds of its lateness.

I am trying to see the other side of the coin. If I have been compelled to pay for years and years, could I not ask to stop



[Text]

n'ai pas bougé pendant des années, est-ce que je ne pourrais pas demander d'arrêter de payer, même si cela fait 15 ans que je paie parce que les circonstances peuvent changer.

**Me Sénecal:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Ce problème peut survenir.

**Me Sénecal:** La nouvelle loi, telle que proposée, le prévoira. Le mari pourra dire: "Écoutez, ça fait tant d'années que je paie . . .".

Comme l'a déjà dit un juge, à un mari qui demandait l'annulation de la pension pour une femme qui n'avait fait aucun effort pour travailler: "Jusqu'à date, la pension a été payée pendant plus de temps que n'a duré le mariage. Il est temps que cela arrête".

**Le sénateur Flynn:** Je suis d'accord. Maintenant, votre proposition n'aurait-elle pas pour effet d'empêcher que je puisse me libérer de mon obligation?

**Me Sénecal:** Non, sénateur. Elle ne vise que le cas spécifique où il n'y a aucun . . .

**Le sénateur Flynn:** . . . où il n'y a pas eu de pension.

**Me Sénecal:** C'est exact. Aucune pension n'est accordée si cela se poursuit pendant "x" années.

**Le sénateur Flynn:** Est-ce que l'amendement que vous avez à l'esprit devrait être nécessairement un délai ou une période fixe? Est-ce que cela serait laissé à la discrétion du tribunal, suivant les circonstances?

**Me Sénecal:** Nous avons laissé aux parlementaires le choix entre ces deux formules, suivant celle qui paraîtra la plus appropriée. Plusieurs législations provinciales ont opté pour le délai fixe.

**Le sénateur Flynn:** Très bien. Concernant les ententes, est-ce que là aussi, il n'y aurait pas moyen de trouver un texte qui donnerait au tribunal la possibilité de les changer, mais seulement dans des cas exceptionnels?

**Me Sénecal:** Oui, sénateur Flynn. Nous suggérons que la loi dise qu'une fois qu'une entente a été antérinée par le tribunal (c'est très spécifique) que l'on pourrait ajouter à cela, peut-être lors du divorce, pour éviter que le juge qui adjuge en divorce soit lié par des décisions prises en vertu de la loi provinciale.

Une fois que le tribunal aura entériné une entente en vertu des lois du divorce, que cela ne puisse plus, par la suite, être révisé sans motif grave ou injustice flagrante.

Alors, cela couvre les cas d'inconscience, l'accord signé en toute conscience et l'accord dont on ne s'est pas aperçu de la déraisonnabilité en première instance, ainsi que des circonstances dégagées par la jurisprudence des Cours d'appel.

Cela incorpore dans la loi, ce que les tribunaux disent que l'on doit apporter, en ajoutant qu'autrement le processus n'aurait pas d'allure.

**Le sénateur Flynn:** Maintenant, concernant les enfants (je ne parle pas de la garde, etc.) mais de la décision se rapportant, si vous le voulez, à l'obligation alimentaire des parents. On a entendu beaucoup de critiques à ce sujet. Par exemple, l'on paie au conjoint ayant la garde, un montant y incluant son

[Traduction]

paying by virtue of the fact that I have not budged for years, even if I have been paying for 15 years, because circumstances can change?

**Mr. Sénecal:** Yes.

**Senator Flynn:** It is a problem that might come up.

**Mr. Sénecal:** The new act, as proposed, will provide for that situation. The husband will be able to apply and say: "Look, I have been paying for so many years . . .".

As a judge once said to a husband seeking the cancellation of alimony for a woman who had made no effort to work: "To date, alimony has been paid for longer than the marriage lasted. It is time it stopped."

**Senator Flynn:** Yes, I agree. Now, would your proposal not have the effect of preventing me from being able to free myself from my obligation?

**Mr. Sénecal:** No, Senator. It pertains only to the specific case in which there is no . . .

**Senator Flynn:** In which there has not been any alimony.

**Mr. Sénecal:** Exactly. No alimony is awarded if none has been paid for "x" number of years.

**Senator Flynn:** Would the amendment you have in mind necessarily have to be a term or fixed period, or would this be left to the discretion of the court, according to the circumstances?

**Mr. Sénecal:** We are letting the parliamentarians choose as to which of these two formulas would seem the more appropriate. Several provincial legislations have opted for the fixed period.

**Senator Flynn:** Very good. Regarding agreements, there too, would there not be a way to find a text that would give the court the power to alter them, but only in exceptional cases?

**Mr. Sénecal:** Yes, Senator Flynn. We suggest the act say that once an agreement has been ratified by the court (this is very specific), and one might add to this, possibly at the time of the divorce, so as to save the judge awarding the divorce from being bound by decisions made under the provincial law—

Once the court has ratified an agreement under the divorce laws, the agreement can no longer be later revised, unless there is a serious reason or flagrant injustice.

This covers cases of bad faith, agreements signed in good faith, and agreements whose unreasonableness went unperceived at the time, as well as circumstances arising from appellate court case law.

This would codify and make into law what the courts say should be done; otherwise the process would make no sense.

**Senator Flynn:** Now, concerning the children. I am not speaking of custody, etc. but of the decision regarding, if you wish, the parental obligation to support. We have heard a good deal of criticism on this subject. For example, the custodial spouse is paid a sum that includes the obligation toward the



[Text]

obligation vis-à-vis de l'enfant. Si ce parent ne s'occupe pas de l'enfant, ses droits sont brimés.

Le problème de l'obligation alimentaire en est un de droit familial et civil et non de divorce.

Est-ce que, à votre avis, le projet de loi est adéquat à cet égard?

**Me Sénécal:** Si je comprends bien, vous parlez du lien entre l'exercice des droits de visite et . . .

**Le sénateur Flynn:** Je parle de l'obligation alimentaire.

**Me Sénécal:** Je pense que oui, dans la mesure où un juge dispose d'éléments importants, dans son pouvoir discrétionnaire de rejeter les ententes des parties, s'il juge qu'elles sont insatisfaisantes pour les enfants.

**Le sénateur Flynn:** Le juge ne peut pas ordonner de payer directement à l'enfant, par exemple, le montant de la pension alimentaire.

**Me Sénécal:** Actuellement, c'est un fait.

**Le sénateur Flynn:** On a souligné, hier, que l'enfant de parents non-divorcés serait parfois dans une pire ou meilleure situation que celui de parents divorcés.

**Me Sénécal:** Bien écoutez, tant que l'enfant est mineur . . .

**Le sénateur Flynn:** Je vous demande qu'est-ce que vous proposez comme solution? Je ne pense pas que l'on puisse en trouver une sur le bout de nos doigts.

**Me Sénécal:** Tant que l'enfant est mineur, il faut bien reconnaître que ses parents sont en position d'exercer l'autorité parentale et de disposer, pour eux, des sommes nécessaires. Lorsque l'enfant est majeur, s'il est insatisfait, il n'a qu'à présenter un recours en vertu des lois provinciales.

**Le sénateur Flynn:** C'est ce que je pensais. Cela peut contredire une décision d'un tribunal, en vertu de cette loi.

**Me Sénécal:** En même temps, la législation au Québec, prévoit que si l'enfant fait une telle demande, que le mari peut demander automatiquement une modification dans le dossier de divorce.

Pour ce qui est de dire que la pension payée au conjoint ne sert pas toujours aux enfants, c'est vrai. Il est aussi vrai qu'il y a des conjoints qui vivent ensemble et qui ne consacrent pas toujours les sommes qu'ils devraient consacrer pour les enfants.

**Le sénateur Flynn:** Là-dessus, je suis d'accord.

**Me Sénécal:** A ce moment-là, je pense que la solution est que le juge impose que le mari paie directement les frais de scolarité, etc.

**Le sénateur Flynn:** Est-ce que le tribunal pourrait l'ordonner?

**Me Sénécal:** Oui.

**Me Trudel:** Comme élément de solution, le mari pourrait peut-être suggérer au tribunal qu'un avocat soit appointé pour les enfants. A ce moment-là, des mécanismes pourraient être mis en place pour que l'argent aille aux enfants.

[Traduction]

child. But if this parent does not look after the child, the latter's rights are infringed upon.

The problem of support is a family law problem, and a problem much more of civil law than of divorce.

In your opinion, is the bill adequate in this regard?

**Mr. Sénécal:** If I understand correctly, you are speaking of the link between the exercise of visiting rights and—

**Senator Flynn:** No, I am simply speaking of the obligation to support.

**Mr. Sénécal:** Yes. Myself, I think so, insofar as the judge has control of key elements. Through his discretionary power to dismiss the agreements of parties if he considers them unsatisfactory for the children.

**Senator Flynn:** The judge cannot order that the child be awarded, for example, the alimony payment.

**Mr. Sénécal:** This is now in fact the case.

**Senator Flynn:** It was emphasized yesterday that the child of parents who are not divorced is sometimes in a worse, sometimes in a better situation, than the child of divorced parents.

**Mr. Sénécal:** Well, as long as the child is a minor . . .

**Senator Flynn:** I am asking you what solution you propose. I don't think one can be found at our fingertips.

**Mr. Sénécal:** As long as the child is a minor, it must be recognized that the parents are in the position of exercising parental authority and handling for themselves the necessary sums of money. When the child is of age, if he is dissatisfied, he need only submit a claim under the provincial laws.

**Senator Flynn:** That's what I thought. That may contravene a court decision made under this act.

**Mr. Sénécal:** At the same time, Quebec legislation stipulates that, if a child makes such an application, the husband may automatically ask for a variation in the divorce file.

On the point that the support paid to the spouse does not always go to the children, this is true. It is also true that there are spouses who live together who do not always allocate to the children the money that they ought to.

**Senator Flynn:** With that point I am in agreement.

**Mr. Sénécal:** I think that the solution at that juncture is for the judge perhaps to order or possibly arrange for the husband to make certain payments directly, for example, tuition fees and so forth.

**Senator Flynn:** Could the court do that?

**Mr. Sénécal:** Yes.

**Mr. Trudel:** As one means of finding a solution, the husband could always suggest to the court that a lawyer be appointed for the children. At that point, means could be found for getting the money to the children.

*[Text]*

**Le sénateur Flynn:** A ce moment-là, le tribunal a juridiction pour rendre jugement au bénéfice direct de l'enfant, indépendamment du conjoint.

Lors d'une cause de divorce, est-ce que je peux, comme juge, dire: "Vous allez payer une pension alimentaire à vos enfants?"

**Me Senécal:** Actuellement, c'est possible, par le biais de la fiducie. Sans la prochaine loi, il sera possible avec . . .

**Me Trudel:** . . . par le biais d'une tutelle.

**The Deputy Chairman:** Thank you, honourable senators. I am sure that all members of the committee have considered this to be a thoughtful and interesting presentation.

I should like to add one small item before we adjourn. If you have followed the study of this legislation by the House of Commons, you will know that no group has had a more profound effect on amendments than this group. Many of the proposed amendments, as you have already indicated, have been accepted. I am particularly interested in the linguistic problems, but even with respect to other matters, matters of substance in the bill, as the amendments are in fact passed and known—and it is indeed true, as was raised here, that they were only passed by the committee—we invite you to write to the committee and let us know what your concerns continue to be.

So, on behalf of the members of the committee, I thank you once again.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

**Senator Flynn:** Yes, because at that point, the court has jurisdiction to hand down a decision to the direct benefit of the child, independently of the spouse.

In a divorce case, can I, as a judge say, "You are going to pay support to your children"?

**Mr. Senécal:** It is possible, at the present time, by means of a trust. With the next act, it will be possible with . . .

**Mr. Trudel:** . . . by means of a tutelage.

**Le vice-président:** Je vous remercie, honorables sénateurs. Je suis sûr que tous les membres du comité ont trouvé votre témoignage réfléchi et intéressant.

Je voudrais ajouter un point avant que nous suspendions nos travaux. Toute personne qui a suivi l'étude de ce projet de loi à la Chambre des communes sait qu'aucun groupe n'a eu plus d'influence sur la teneur du projet de loi que votre groupe. Nombre des amendements que vous avez proposés, comme vous l'avez d'ailleurs indiqué, ont été acceptés. Les points que vous avez soulevés à l'égard du projet de loi m'ont vivement intéressé, plus particulièrement les questions linguistiques, mais aussi les questions de fond. Comme les amendements ont en fait été adoptés et il est, bien sûr, vrai, comme on l'a dit, qu'ils ne l'ont été que par le comité, nous vous invitons à nous écrire pour continuer de nous faire connaître vos préoccupations.

Au nom des membres du comité, je vous remercie donc de nouveau.

Le comité suspend ses travaux.

## APPENDIX "LEG-25A"

Responses from the Provinces on  
the Divorce Legislation

1. Alberta
2. Manitoba
3. Nova Scotia
4. Ontario
5. Quebec
6. Yukon

Réponses des Provinces sur  
les Projets de loi concernant  
le divorce

1. Alberta
2. Manitoba
3. Nouvelle-Ecosse
4. Ontario
5. Québec
6. Yukon



ATTORNEY GENERAL AND  
GOVERNMENT HOUSE LEADER

Office of the Minister

227 Legislature Building, Edmonton, Alberta, Canada T5K 2B6 403/427-2339

16 October 1985

Ms. Joan B. Neiman, Chairman,  
Standing Senate Committee  
on Legal and  
Constitutional Affairs,  
Room 622, Victoria Building  
140 Wellington Street,  
OTTAWA, Ontario,  
K1A 0A4.

Dear Ms. Neiman:

Thank you for your correspondence of September 26, 1985 dealing with the subject matter of the proposed new Divorce Act and its related enforcement legislation (Bills C-46, C-47, C-48). I certainly appreciate the opportunity to forward my comments concerning the above legislation directly to you.

Dealing with Bill C-47, the proposed Divorce and Corollary Relief Act, I acknowledge that this legislation attempts to detail standards for awards, by the court, of custody and maintenance. Our present provincial legislation does not, in any great detail, attempt to provide as much direction to our Judiciary. In this regard, our legislation may appear somewhat different.

My Department and the Department of Social Services and Community Health are in the process of examining our present legislation with a view to making recommendations for changes. No doubt, they will consider the impact of the new Divorce Act provisions.

With respect to the role of the Attorney General in the process of transmission and confirmation of ex parte variation orders, I have always assumed that the role of the Attorney General herein would be administrative only. That is to say, he would be a facilitator but would not appear as counsel in the process of either obtaining the ex parte variation or appearing at the confirmation hearing on behalf of the applicant.

Ms. Joan Neiman

16 October 1985

With respect to Bill C-48, the proposed Family Orders Enforcement Assistant Act, we have had several consultations, at both the Ministerial and officials level. I am pleased to enclose a copy of correspondence sent on September 4, 1985 to the Honourable John C. Crosbie, Minister of Justice and Attorney General of Canada, which outlines our comments concerning this Bill.

Thank you once again for inviting my comments.

Yours truly,



Neil Crawford,  
Attorney General.

Encl.

File No.424

ATTORNEY-GENERAL OF MANITOBA

WINNIPEG R3C 0V8

October 8th, 1985.

Ms. Joan B. Neiman, Chairman,  
The Standing Senate Committee on  
Legal and Constitutional Affairs,  
Senate Committees' Branch,  
The Senate of Canada,  
Victoria Building, Room 622,  
140 Wellington Street,  
OTTAWA, Ontario,  
K1A 0A4.

Dear Ms. Neiman:

Thank you for your letter dated September 26th, 1985 wherein you invited further comments on Bill C-47, An Act Respecting Divorce and Corollary Relief and Bill C-48, The Family Orders Enforcement Assistance Act.

On June 26th, 1985 Robyn Moglove Diamond and Catherine Everett of our Family Law Section made representations to the Standing Committee with respect to these two pieces of legislation.

As set out in a letter to The Honourable John Crosbie dated June 21st, 1985, the following summarizes our concerns pertaining to the proposed new Divorce Act:

1. Grounds or Basis for Divorce. Manitoba favours marriage breakdown based on one year separation as being the sole basis for a divorce. We are concerned that by providing that marriage breakdown can be established on the basis of adultery or cruelty, the chances of settlement could be reduced, litigation could be increased and the element of fault could have an effect on the resolution of custody and maintenance disputes.
2. Rights of Parents with Access. We are pleased to see that the Bill provides that in making an order of custody or access or both, the court shall give effect to the principle that a child should have as much contact with each spouse as is appropriate



under the circumstances. However, we note that the Bill does not contain a provision which provides that unless the court orders otherwise, a parent with access has the same rights to receive school, medical, psychological, dental and other reports affecting the child. It is still our position that the Federal Divorce and Corollary Relief Act should contain such a provision, as there is uncertainty whether provincial legislation which provides such a right would apply to children of divorced parents.

3. Variation Proceedings. Provisions found in the Bill dealing with variation proceedings for maintenance orders are confusing, complicated and create serious problems.

Section 5 of the Bill gives a court in a province jurisdiction to vary a maintenance order granted in another province, if either former spouse is habitually resident in that province or both former spouses accept the jurisdiction of the court. Although we have no problem with the second situation, the first creates serious problems. We are concerned that such a provision would give a court the power to vary a decree nisi, where the court is not in the original jurisdiction and where one party continues to reside in the original jurisdiction. Section 5 would work a serious injustice upon those persons still residing in the original jurisdiction. The proposed procedure does nothing to ensure that where one spouse brings an application to vary the order in Province A, the dependant spouse residing in the original province, being Province B, would have a real opportunity to present his or her position to the court. The expense involved in contesting a variation proceeding taking place in another province can be prohibitive and the parties who will suffer the most in these situations will be the dependents, usually the wife and the children who have remained in the original province. It is our opinion that it is totally unacceptable that a court in another province should be given the jurisdiction to deal with a variation application, simply because one of the spouses have become habitually resident in that province.

We note that despite section 5, sections 18 and 19 of the Bill allow for an application being made to court for a variation of a maintenance order by means of a two stage provisional/confirmation procedure. This is obviously an attempt to implement the recommendations of the Federal/Provincial Committee on Enforcement. However, these two sections do not fully encompass the recommendations of the Committee and ignore the real practical problems that can ensue. For example, we doubt if any one would proceed pursuant to Section 18 if they could proceed pursuant to Section 5. In the event that

this procedure is used, there are the following problems:

- (1) Subsection 18(2) provides for provisional variation hearings to be held without notice to the spouse in the original jurisdiction. We are of the opinion that notice should be required to enable the other spouse to at least retain counsel to appear at the provisional hearing for purposes of cross-examination. We have the same concern with respect to subsection 19(2) which pertains to the setting down of the confirmation hearing. Again, the applicant should be notified in order that he or she can retain counsel to represent him or her at the confirmation hearing.
- (2) Where neither party resides in the original jurisdiction, the Act should provide for something similar to subsection 7(8) of The Reciprocal Enforcement of Maintenance Orders Act of Manitoba which provides as follows:

"Application by respondent.

7(8) A registration court may, on application by the respondent, vary or rescind a registered order where

- (a) the respondent is ordinarily resident in Manitoba;
- (b) the claimant is ordinarily resident in a reciprocating state other than the state in which the order was first made; and
- (c) the registration court, in the course of the proceeding, remits the matter to the court nearest to the place where the claimant lives or works for the purpose of obtaining evidence on behalf of the claimant;

or where

- (d) the respondent is ordinarily resident in Manitoba;
- (e) the claimant is not ordinarily resident in a reciprocating state; and
- (f) the claimant is given notice of the proceeding."

We also want to make it clear that the role of the Attorney-General for the Province of Manitoba in these proceedings will simply be to transmit documents and act in an administrative capacity. Those litigants who want to take advantage of provisional/confirmation variation procedures should be aware that they probably should retain counsel in both provinces for purposes of appearing and cross-examining the other party. We are not prepared to pay for the cost of transcripts nor provide Crown Counsel in these types of proceedings.

At a recent meeting of provincial and territorial Attorneys-General and Ministers of Justice we discussed Bill C-48 the proposed Family Orders Enforcement Act and were of the opinion that the following three amendments should be made to the Bill to simplify the procedure and avoid unnecessary delays:

1. Where the request for identifying information comes from the police or the provincial enforcement agency, court authorizations should not be required.
2. There should be no legislative requirement that provincial data banks be searched prior to making a request for information pursuant to the legislation.
3. The federal legislation should allow for all normal provincial garnishment processes to be recognized under the legislation.

If you have any questions concerning our position with respect to these two pieces of legislation, please do not hesitate to contact Robyn Moglove Diamond directly, telephone number (204) 945-2841.

Yours truly,



Roland Penner, Q.C..

ci





Nova Scotia

**Attorney General  
Province of Nova Scotia**PO Box 7  
Halifax, Nova Scotia  
B3J 2L6902 424-4044  
902 424-4020

October 15, 1985

File Number  
02-84-0080-11

The Honourable Joan B. Neiman  
Chairman  
Standing Senate Committee on  
Legal and Constitutional Affairs  
Senate Committees' Branch  
The Senate of Canada  
Victoria Building, Room 622  
140 Wellington Street  
Ottawa, Ontario K1A 0A4

Dear Senator Neiman:

I acknowledge receipt of your letter dated September 26, 1985 wherein you requested my comments on the proposed new Divorce Act and related legislation.

I consider the proposed Divorce Act, the Corollary Relief Act and the Family Orders Enforcement Assistance Act to be good legislation which, when enacted, will result in a significant improvement over the existing regime.

During the past year I have made verbal and written submissions to the Minister of Justice of Canada dealing with divorce reform and better procedures for enforcing maintenance orders. Generally speaking, the proposed legislation reflects my submissions.

There are, however, two areas of concern to the provinces in Bill C-48 which require amendments that would:

1. remove the requirement of a prior search of provincial information records before accessing federal information records; and
2. dispense with the requirement of a court order when a provincial or territorial enforcement

service is seeking access to federal information banks.

These concerns have been communicated to the Minister of Justice of Canada in the form of a letter dated August 30, 1985 written by the Attorney General of Ontario on behalf of Nova Scotia and most of the other provinces.

I offer the following comments with respect to the matters specifically mentioned in your letter:

1. You refer to clauses 15 and 16 of Bill C-47 and ask how the provinces feel these provisions compare to the standards set out in their family legislation which apply up to the time of divorce. In Nova Scotia the Department of Social Services administers the Family Court. That Department has established a review committee to review the three bills in detail, however, the committee is not yet in a position to comment on comparative standards in Nova Scotia's law and the proposed federal legislation. In the absence of the committee's report, it would not be appropriate for me to comment on comparative standards.

2. You ask for my view as to the role of the provincial Attorneys General in the making and submission of ex parte variation orders. In my respectful opinion there should be no change in the existing role which is an administrative one that does not include the provision of legal services to any of the parties. I see nothing in the proposed legislation that would change that role.

3. You ask for my comment on clauses 3 - 6 of Bill C-48 which deal with agreements between the provincial and federal governments respecting information banks. I see those provisions as being necessary for the better enforcement of maintenance orders and I am currently considering the need for legislation that would amend Nova Scotia's Freedom of Information Act to complement clauses 3-6.

I hope that these comments will be helpful.

Yours very truly,



Ronald C. Giffin



Attorney General

416/965-1664

18 King Street East  
Toronto, Ontario.  
M5C 1C5

October 8, 1985

The Honourable Joan B. Neiman  
Chairman  
The Standing Senate Committee on  
Legal and Constitutional Affairs  
Senate Committees' Branch  
The Senate of Canada  
Victoria Building, Room 622  
140 Wellington Street  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Dear Senator Neiman: *Joan*

Thank you for your letter of September 26, 1985, inviting me to comment on Bills C-46, 47 and 48.

When these bills were first introduced, my Ministry had a number of technical concerns with certain provisions in the bills. These concerns are set out in letters sent by my predecessor to the Minister of Justice. I enclose a copy of those letters. Recently I had occasion to make a submission on two fairly fundamental points in Bill C-48 on behalf of the provinces of British Columbia, Manitoba, New Brunswick, Newfoundland, Nova Scotia, Ontario, Prince Edward Island, Saskatchewan and the Yukon and the Northwest Territories. I enclose a copy of that letter as well.

The provisions in Bill C-47 concerning the objectives of a support or custody order and the factors to be taken into account in achieving those objectives have caused us some concern, as they introduce new ideas and new words. However, we find that they are compatible with the objectives and



factors in our own existing legislation and in our proposed legislation now pending before the Ontario Legislature (Bill 1).

The provision for provisional orders of variation, subject to confirmation by a court in another province or territory, was a feature that we, along with several other provinces, were eager to see included in the bill. This kind of a variation procedure is found in the uniform Reciprocal Enforcement of Maintenance Orders Act and has been in use in the provinces and territories for many years. When the spouses or former spouses live in two different jurisdictions, and are not wealthy, there is no mechanism for variation that provides an entirely satisfactory answer. It is our view that the provisional variation procedure is the fairest way of relieving against the financial hardship of having to go to another jurisdiction to defend (or to institute) a variation application. As this procedure relates to the merits of one or the other former spouse's claim to increased or decreased support, we do not anticipate playing the role of advocate on behalf of either of the spouses, but rather expect that both spouses will have to provide their own legal counsel (with legal aid being available, of course, where a party qualifies).

We have no difficulty in keeping confidential any information that we may obtain from federal information banks under Bill C-48 and are prepared to enter into the necessary agreements. Indeed, in our own proposed legislation now before the Legislature (Bill 14), we expressly provide that information obtained by our Director of Enforcement would be kept confidential and used only for the purpose of enforcement. As you see from my enclosed letter to Mr. Crosbie, we do have a more general concern about having to search provincial information banks before gaining access to federal records.

Ontario regards both Bill C-47 and Bill C-48 as good pieces of legislation. While we may have some technical concerns about certain aspects of them, we nevertheless are eager to see them passed and implemented and we are prepared to work with them.

Yours very truly,



IAN SCOTT  
Attorney General

Enclosures



Attorney General

c.c. All Attorneys General

Attorney General

416/965-1664

18 King Street East  
Toronto, Ontario  
M5C 1C5

June 3, 1985

The Honourable John C. Crosbie  
Minister of Justice and Attorney  
General of Canada  
House of Commons  
Centre Block  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

Dear Mr. Crosbie:

I am writing to you to express my congratulations on the introduction in the House of Commons of your Family Orders Enforcement Assistance Act, which is a very welcome initiative in the area of the enforcement of support and custody orders. Your bill is an important step forward in the enforcement process and is generally to be applauded.

There are some provisions in your bill that trouble me, and I would like to take the opportunity of making what I hope you will consider some constructive suggestions for improvements.

Section 4. It is unfortunate that the bill requires, as part of a federal-provincial agreement, that provincial information banks must be searched before federal information banks may be looked to. At least in a situation where a defaulter has gone from province A to province B, province A should not have to search its own records before asking for federal assistance. There are probably many other situations where it would be clearly inappropriate to require a search of provincial information sources first.

Section 7. It is regrettable that you have chosen to require provincial enforcement agencies to apply for a court order permitting them access to federal information records. The legislation recommended by both the Uniform Law Conference of Canada and the Federal-Provincial Committee on Enforcement of

Maintenance and Custody Orders does not impose a requirement on a provincial enforcement service to obtain a court order before gaining access to provincial government records, or even records in the hands of private individuals. Our experience in Ontario under our Family Law Reform Act is that the court orders for access to address information issued so routinely that there is really no point in requiring a government official whose job is the enforcement of support or custody orders to incur the extra delay and expense of obtaining a court order. The uniform provincial legislation provides safeguards against the disclosure of information obtained from any source. I urge you not to put our enforcement office to this unnecessary delay and expense. Even though the application is made without notice to any other person, the preparation of the notice of application and affidavit in support of it will be a major undertaking.

Section 13. I believe it is unrealistic to think in terms of a judge of a court applying to the federal government for the release of information. Rather, it should be an officer of the court or a provincial enforcement service.

Section 15. We are very pleased that access to information banks controlled by National Health and Welfare and Canada Employment and Immigration will be made available. We would certainly encourage you to expand the information banks beyond those two sources.

Section 24 and following. I am delighted to see that the federal Crown is to be subjected to garnishment for the satisfaction of support, as we in Ontario have done since 1978. I recognize that special procedures are necessary in view of the large number of locations at which the Crown may incur obligations to judgment debtors that may be garnished to satisfy a support order. I urge you to see that the regulations specifying these special procedures are drafted with maximum concern for the support creditor, so that they inflict a minimum of red tape, delay and cost.

Section 58. I urge you to have the burden of the fee payable for processing a garnishment fall on the judgment debtor and not on the creditor. Section 59 seems to indicate that that is the intention, but s. 58 is not limited to charging the fee against the debtor and seems to allow a fee to be charged against the creditor.

Sincerely,

Alan W. Pope  
Attorney General

AWP:CP:lr  
bcc - Archie Campbell  
Doug Ewart  
Craig Perkins

c.c. All Attorneys General





Attorney General

416/965-1664

18 King Street East  
Toronto, Ontario  
M5C 1C5

June 3, 1985

The Honourable John C. Crosbie  
Minister of Justice and Attorney  
General of Canada  
House of Commons  
Centre Block  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

Dear Mr. Crosbie:

I would like to congratulate you on your proposed new Divorce and Corollary Relief Act, which is generally a good piece of legislation and is certainly a vast improvement over the measure that your predecessor introduced last year. I welcome especially the fact that you have chosen to introduce an entirely new Act, rather than an amending bill, and that the language and drafting of your bill are clear and straightforward. I am also very gratified to see that many of the suggestions made by the provincial Attorneys General have been incorporated in your bill.

There are still some provisions in your proposed legislation about which I have some questions or difficulties. My comments in respect of each of them are set out below.

Subsection 2(2). While definitions in a statute can be very convenient for expanding the meaning of a term beyond its ordinary meaning, care should be taken not to expand the ordinary meaning of a word so far that a person seeing the word in the statute will be misled. The limit for the appropriate use of definitions has probably been exceeded in the definitions of "custody order", "variation order" and "variation proceeding". "Custody order" is defined as being any order made under subs. 16(1), which we find includes orders for access. Indeed, subs. 16(1) uses access as a term

distinct from custody. In subs. 17(1), however, the word "access" disappears and the defined term "custody order" is used, and one must look back to the definitions section to see that subs. 17(1) applies equally to custody and access orders. The risk of being misled and the inconvenience of having to refer back to the definitions section far outweigh the cost of an extra few words in the bill in having to repeat "custody or access order". The danger of being misled is less severe in respect of "variation order", but one still has to pause and check the definitions section to be sure that "variation order" includes an order that suspends or rescinds as well as an order that actually varies. The simplest solution might be to refer to all of these orders as "an order under subs. 17(1)".

Subsections 3(2) and (3). It is dubious that the Federal Court is an appropriate forum for hearing a divorce, given the extreme rarity of the need for that court to exercise divorce jurisdiction. The Federal Court does not have the experience in these matters or in the numerous matters involving property under provincial family law that are associated with divorces. It would be more appropriate to allow the Federal Court, in cases where two proceedings are commenced in different courts on the same day, to direct which of the two courts should have exclusive jurisdiction over the case.

Section 4. The effect of this section is to confer jurisdiction on the divorce court to make a custody or support order under the federal legislation at any time after a divorce is granted, even though neither spouse raised the issue of custody or support in the divorce proceeding. The jurisdiction of the divorce court is unrestricted and apparently would end only on the death of one of the spouses. In effect, we have a new status of "divorced person" which attaches on the granting of a divorce and never leaves until death. Surely this unrestricted jurisdiction is unwarranted. In Ontario, we intend to put a limitation period of six years on the right to make a claim under our Family Law Reform Act after the separation of the spouses. Such a limitation period should be adopted for claims under the Divorce and Corollary Relief Act as well.

Subsection 5(1). In custody cases, there should be a provision like subs. 6(1) for transfer of the case to the court where the child resides, even if both spouses consent to the exercise of jurisdiction in some other province or territory. One reason why spouses might consent to jurisdiction being exercised in a particular location is the avoidance of access by the court to information such as Ontario's Official Guardian's report or an assessment of the child. Where a court is

presented with inadequate information or is suspicious of the reason why the spouses have asked that particular court to exercise jurisdiction, there should be a power in the court to order that the custody issue be dealt with by the court where the child lives, as that is where the best evidence will be available.

Subsection 5(3). See the comments above relating to the jurisdiction of the Federal Court under s. 3.

Subsection 6(1). While the provision for transfer of a custody matter to another court is a desirable one, it is unclear why the subsection uses the terminology "most closely associated". In the Uniform Custody Jurisdiction and Enforcement Act and the Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction, the key terminology is "habitual residence" for determining which court has jurisdiction. Within the new bill itself, habitual residence of one of the spouses is determinative of jurisdiction. It is difficult to understand why a different concept has been adopted for determining the appropriate forum for the exercise of custody jurisdiction.

Subsection 10(1). This provision, which has only the best of motives behind it, has the practical effect of offending and insulting judges, lawyers and their clients. It is universally regarded as a useless charade to ask parties to a divorce proceeding who are in the courtroom and ready to begin the evidence to obtain their divorce whether there is a prospect of reconciliation. Some judges in Ontario begin court in the morning by asking any of the parties present in the courtroom who think they have a chance of reconciling to raise their hands. Needless to say, no one ever does. This provision should simply be dropped from the bill.

Subsection 11(1). It is difficult to understand how the granting of a divorce could "prejudicially affect the making of reasonable arrangements for the support of any children of the marriage", especially since the divorce court has the jurisdiction to reopen the matter of support at a later date. It is also difficult to understand why the duty to refuse to grant the divorce in such circumstances should be applicable only to a divorce based on one year's separation and not a divorce based on adultery or cruelty.

Subsection 15(6). Some clarification of the intention and meaning of paragraph (b) of this subsection would be appreciated.

Subsection 16(3). Although the side note to this provision says "joint custody", this provision really



does mean much more than joint custody as it is commonly understood. In its usual use, joint custody means shared custody between the two parents of a child. Subsection 16(3) permits the making of a custody order in favour of "any one or more persons", and it appears that those persons could be persons other than the parents of the child, such as grandparents, aunts and uncles or even non-members of the family. Federal jurisdiction over "divorce" extends to the making of orders, as between the spouses, concerning custody and support. However, the making of custody orders in favour of third parties is not a part of federal jurisdiction over divorce and subs. 16(3) should be restricted in its application to granting custody to either or both of the spouses.

Subsection 16(4). It is difficult to understand how it would be in the best interests of a child to make a custody order for a limited period. There are perhaps some unusual circumstances that were contemplated in proposing this section, but the wording of the provision is at present open-ended, and it is questionable whether the discretion of a court to consider the availability of a limited term custody order should be left unconfined.

Subsection 16(5). It is difficult to understand how the means of a child are relevant to the issue of custody of the child.

Subsection 17(1). The concept of a retroactive variation of a custody order is a novel one, and it is difficult to understand what purpose would be served by it.

Subsection 17(4). See the comments concerning the relevance of the means of the child under subs. 16(5) above.

Section 24. Given that the provincial law of evidence is made applicable by s. 23, there is no need for a provision like s. 24.

Section 25. The idea of allowing the provincial rule-making body to make rules for divorce actions is a good one, but the means adopted in s. 25 of carrying it out are not the most desirable ones. As s. 25 is now drafted, the authority to make rules comes from the Divorce and Corollary Relief Act and does not come from provincial law. Accordingly, the authority is contained within subs. 25(2), which is limited to the making of "rules". The term "rules" is generally understood to be rules of practice and procedure and not rules of a substantive nature. Yet in Ontario, the Rules of Civil Procedure contain a great number of

substantive provisions, for which there is express authority under s. 90 of the Courts of Justice Act. Section 25 of the Divorce and Corollary Relief Act would have the effect of conferring on Ontario's Rules Committee of the Supreme and District Courts power to make procedural rules, but not substantive ones. It may be that the substantive gaps could not be filled by recourse to s. 90 of the Courts of Justice Act because s. 25 occupies the field of rule-making authority. It would be far simpler if the Divorce and Corollary Relief Act said nothing at all about the authority to make rules, in which case, provincial law would apply and the extent of the Rules Committee's jurisdiction under provincial law would be exactly the same as it is for any other proceedings. There is no need for a positive statement that a provincial rule-making body may make rules for a court that has divorce jurisdiction. All that is required is the proposed s. 26, amended to speak of assuring uniformity in the rules made for the courts having divorce jurisdiction in Canada.

Section 27. Apparently this provision has been inserted to allow for the charging of a fee for use of the central divorce registry. It is questionable whether the central divorce registry provides good value for the cost of maintaining it, and it is also questionable whether the unfortunate victims of a marriage breakdown should be made to pay for its operation.

Let me conclude by once again offering you my congratulations for what is, by and large, a good bill.

Sincerely,

Alan W. Pope  
Attorney General

c.c. All Attorneys General

AWP:CP:lr  
bcc - Archie Campbell  
Doug Ewart  
Craig Perkins



Office of the  
Minister

Ministry of the  
Attorney  
General

416/965-1664

18 King Street East  
Toronto Ontario  
M5C 1C5

August 30, 1985

The Honourable John C. Crosbie  
Minister of Justice and Attorney  
General of Canada  
Department of Justice  
Ottawa, Ontario  
K1A 0H8

Dear Mr. Crosbie:

I am writing to you on behalf of the Attorneys General of British Columbia, Manitoba, New Brunswick, Newfoundland, Northwest Territories, Nova Scotia, Ontario, Prince Edward Island, Saskatchewan and Yukon to express our joint concerns about some particular provisions of Bill C-48, the Family Orders Enforcement Assistance Act. We view these matters as sufficiently serious to warrant a joint submission to you and, since the Bill is now before a standing committee of the House of Commons, to the chairman of that committee.

There are two areas of concern with the Bill, both of which have to do with the requirements that must be satisfied before the provincial or territorial enforcement service may obtain authorization to have information released from federal information banks.

The first point with which we are concerned is the obligation of the enforcement service to conduct a search of provincial or territorial information records before federal information banks will be made available. It is our view that this requirement is unnecessary and will unduly hinder the effective enforcement of support and custody orders. Where, for example, a parent has taken a child in defiance of a custody order, and the other parent comes to the provincial enforcement service with apparently reliable



information that the child has been taken out of province A into province B, it makes no sense for access to federal information banks to be contingent on a search of the information records in province A. Similarly, reliable evidence may be given to a provincial enforcement service that the debtor under a support order is receiving unemployment insurance payments and accordingly the unemployment insurance records are the most recent, reliable source of the address of the debtor. Requiring the enforcement service to conduct a search of provincial records will only delay the process of effective enforcement and give the debtor an opportunity to disappear.

We are also concerned with the requirement that an enforcement service must obtain a court order before federal information banks will be made available to it. Both the Federal - Provincial Committee on Enforcement of Maintenance and Custody Orders and the Uniform Law Conference of Canada recommended legislation that would permit an enforcement service to demand address and employment information, from both public and private sources, without the necessity of obtaining a court order. The reason for this is that the members of an enforcement service are public servants who have a statutory duty to enforce support and custody orders and who are subject to statutory limits on the use of the information they obtain and administrative sanctions for any improper conduct. They are bound by directions from the Minister to whom they report. Further, the experience in those jurisdictions where a court application is required to obtain address and employment information is that the applications are routinely granted as soon as any sort of a case is made out demonstrating a need for the information. There is no real safeguard in requiring a judge's sanction for the obtaining of the information, and none is required. We are extremely concerned about this particular requirement of the Bill because of the immense cost implications it will have for the enforcement offices around the country. The preparation of a notice of motion, affidavit, exhibits to the affidavit and a draft order for the judge's signature will consume thousands of hours of secretarial and legal staff time and thousands of hours of judicial and court staff time annually. The requirement of a judge's order will be an additional source of delay in the enforcement process, in which time can be of the essence.

We urge you to amend the Bill so as to remove the requirement of a prior search of provincial information records and so as to dispense with the requirement of a court order when a provincial or territorial enforcement service is seeking access to federal information banks.

We also hope that your government will give favourable consideration to sharing with the provinces and territories the cost of operating enforcement services, and to expanding in the near future the federal information banks that will be made available for searching, so as to ensure the most effective enforcement against as broad a range of defaulters as possible.

In concluding, let me offer the congratulations of the Attorneys General on behalf of whom I am writing this letter for your initiative to make federal information banks available for the purpose of the enforcement of support and custody orders. The Bill now before Parliament is an important step in this process and we all look forward to its passage. Our suggestions are offered in an effort to support and improve the effectiveness and efficiency of the Bill that you have presented.

Yours truly,



IAN SCOTT  
Attorney General

c.c. Blaine Thacker, M.P.  
Chairman  
Standing Committee on Justice  
and Legal Affairs  
House of Commons

All Provincial and Territorial Attorneys General



Office of the Minister  
Box 2703, Whitehorse, Yukon Y1A 2C6  
(403) 667-5811 Telex 036-8-260

Our File:  
Your File:

October 8, 1985

The Standing Senate Committee on  
Legal and Constitutional Affairs  
Senate Committees' Branch  
The Senate of Canada  
Victoria Building, Room 622  
140 Wellington Street  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Attention: Joan B. Neiman,  
Chairman

---

Dear Madam:

Re: Divorce Act - Bills C-46/47/48

In response to your letter of the 26th of September, 1985, we have the following comments.

Firstly, concerning maintenance awards per se, we find the Federal Act somewhat threadbare compared to our own provisions in our Matrimonial Property and Family Support Act, a copy of which is enclosed. In particular, our Act has three divisions that deal with property -- Part I, Family Assets, Part II, Family Home, and Part III, Support Obligations. Please note the criteria in s. 30.5 (5) in determining the quantum of maintenance. In short, our legislation has far more specificity, and as such forecloses numerous arguments and provides the Court with a clear statement of social policy to be followed.

As for the making of ex parte variation orders and for their transmission and eventual confirmation by the Courts in another province, we see that this is no different procedurally, than that of provisional orders under Reciprocal Enforcement of Maintenance Orders Acts. However, under Bill C-47, the orders are dealt with in the Supreme Court, unlike REMO orders which are dealt with in Territorial (Provincial) Court. If the number of such orders is relatively small, the burden on our Supreme Court and Legal Services Branch should not be too great. If this proves false, the Act

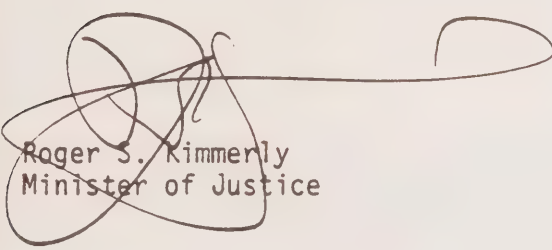


will cause us to suffer a financial burden.

Finally, concerning the proposed Family Orders Enforcement Act, our comments are the same as those delivered by the Attorney General of Ontario, Ian Scott, in his letter to Mr. Crosbie, dated the 30th of August, 1985, a copy of which is attached hereto. As well, please find attached hereto a copy of the telex from Neil Crawford, Attorney General of Alberta to the Hon. Mr. John C. Crosbie, again on the Family Orders Enforcement Act.

Please do not hesitate to contact us should you require any clarification on the above notes.

Yours sincerely,



Roger S. Kimmerly  
Minister of Justice

Translation  
X-1922509 (170)  
KEC 1/11/85

**GOVERNMENT OF QUEBEC**

**Office of the Minister of Justice**

Sainte-Foy

October 10, 1985

Mrs Joan B. Neiman  
Chairman  
Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs  
Ottawa  
K1A 0A4

Dear Madam Chairman:

The new Minister of Justice and Attorney General, Mr Raynald Fréchette, has asked me to reply on his behalf to the letter dated September 26 which you sent to his predecessor, Mr Pierre-Marc Johnson. In it you discuss the impact that Bills C-46, C-47 and C-48, amending the Divorce Act, would have on certain institutions that come under exclusively provincial jurisdiction.

The Minister is glad to have this matter brought to his attention; we will make every effort to have the points you raise examined closely.

Should he have proposals to make, Mr Fréchette will be in touch with your Committee.

Thank you again for writing to us.

Yours sincerely,  
[sgd]  
Lise Genest  
Political Assistant

## APPENDICE «LEG-25A»

le 16 octobre 1985

M<sup>me</sup> Joan B. Neiman, présidente,  
Comité permanent des Affaires  
juridiques et constitutionnelles,  
pièce 622, Immeuble Victoria,  
140 rue Wellington,  
Ottawa (Ontario),  
K1A 0A4.

Madame la Présidente,

J'ai bien reçu votre lettre du 26 septembre 1985 concernant la nouvelle Loi sur le divorce et la législation d'application connexe (projets de loi C-46, C-47 et C-48). Je vous sais gré de me permettre de vous communiquer directement mes commentaires sur cette législation.

Je reconnais que le projet de loi C-47, Loi concernant le divorce et les mesures accessoires, cherche à établir des normes détaillées visant les ordonnances de garde et les ordonnances alimentaires rendues par les tribunaux. La législation actuellement en vigueur dans notre province ne tente pas de donner autant de directives détaillées à la magistrature. À cet égard, les législations fédérale et provinciale semblent quelque peu différentes.

Mon ministère et celui des Services sociaux et de la Santé communautaire examinent actuellement la législation provinciale dans le but de recommander des changements. Ils tiendront certainement compte des effets des dispositions de la nouvelle Loi sur le divorce.



En ce qui concerne le renvoi et la confirmation des ordonnances modificatives ex parte, j'ai toujours supposé que le Procureur général ne jouerait à cet égard qu'un rôle administratif, c'est-à-dire qu'il faciliterait le processus mais ne représenterait pas le demandeur, qu'il s'agisse d'obtenir la modification ex parte ou de comparaître à l'audience de confirmation au nom du demandeur.

Pour ce qui est du projet de loi C-48, Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales, nous avons eu plusieurs entretiens, tant au niveau ministériel qu'à celui des fonctionnaires. Je vous fais parvenir sous pli une copie de la lettre envoyée le 4 septembre 1985 à l'honorable John C. Crosbie, ministre de la Justice et Procureur général du Canada, pour lui faire part de nos commentaires à propos du projet de loi.

Je vous remercie, une fois de plus, de m'avoir invité à vous communiquer mes commentaires à ce sujet.

Veuillez agréer, Madame la présidente, l'expression de mes sentiments respectueux.

Neil Crawford

Procureur général

Pièce jointe

le 8 octobre 1985

M<sup>me</sup> Joan B. Neiman, présidente,  
Comité permanent des Affaires  
juridiques et constitutionnelles,  
pièce 622, Immeuble Victoria,  
140 rue Wellington,  
Ottawa (Ontario),  
K1A 0A4.

Madame la Présidente,

J'ai bien reçu votre lettre du 26 septembre 1985, dans laquelle vous m'invitez à vous faire part de mes commentaires sur le projet de loi C-47, Loi concernant le divorce et les mesures accessoires, et sur le projet de loi C-48, Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales.

Le 26 juin 1985, deux représentantes de notre section du droit familial, Robyn Moglove Diamond et Catherine Everett, ont présenté au Comité permanent le point de vue de notre ministère sur ces deux textes de loi.

Comme l'indiquait notre lettre du 21 juin 1985 à l'honorable John Crosbie, voici, brièvement, les réserves que nous avons à propos de la nouvelle loi sur le divorce :

1. Motifs de divorce. Le Manitoba est partisan de n'avoir comme seule cause de divorce que l'échec du mariage établi par une séparation d'un an. Si l'échec du

mariage devait être basé sur l'adultère ou la cruauté, cela pourrait réduire les possibilités de règlement, augmenter les risques de litige et introduire un élément de faute qui pourrait influencer le règlement des différends portant sur la garde des enfants et la pension alimentaire.

2. Droits d'accès des parents. Nous sommes forts contents de constater que le projet de loi prévoit qu'en rendant une ordonnance de garde ou d'accès, le tribunal appliquera le principe selon lequel l'enfant doit pouvoir communiquer dans la même mesure avec chaque époux, compte tenu des circonstances. Par contre, le projet de loi ne prévoit pas que, sauf avis contraire du tribunal, le parent ayant droit d'accès aura, autant que l'autre époux, le droit de recevoir les rapports scolaires, médicaux, psychologiques, dentaires et autres se rapportant à l'enfant. Nous continuons à penser que la Loi concernant le divorce et les mesures accessoires devrait comporter une disposition à cet effet, car il n'est pas certain que la législation provinciale prévoyant un tel droit s'applique aux enfants de parents divorcés.

3. Procédures de modification. Les dispositions du projet de loi portant sur la modification des ordonnances alimentaires manquent de clarté, sont trop complexes et créent de graves problèmes.

L'article 5 du projet de loi donne au tribunal d'une province le droit de modifier l'ordonnance alimentaire accordée dans une autre province si l'un ou l'autre époux réside habituellement dans cette province, ou si les deux époux reconnaissent la compétence du tribunal en question. Bien que ce dernier cas ne nous suscite aucune réserve, il n'en est pas de même pour le premier. Nous craignons que cette disposition ne donne au tribunal d'une autre province le droit de



modifier un jugement primitivement conditionnel quand l'un des époux continue de résider dans la province ou le jugement initial a été rendu. L'article 5 lèserait les personnes résidant encore dans la province initiale. Les modalités proposées ne prévoient rien qui garantisse que l'époux résidant toujours dans la province initiale aura vraiment l'occasion de présenter son point de vue au tribunal si l'autre époux entame une action en modification dans une autre province. L'opposition d'une action en modification dans une autre province peut coûter fort cher et, dans la plupart des cas, l'époux qui réside toujours dans la province initiale est celui qui peut le moins se permettre d'engager ces dépenses, c'est-à-dire la femme et les enfants. À notre avis, il est tout à fait inacceptable que le tribunal d'une autre province ait le droit d'instruire une action en modification uniquement parce que l'un des époux est devenu résident de cette province.

Nous remarquons que, malgré l'article 5, les articles 18 et 19 du projet de loi permettent de présenter au tribunal une requête en modification d'une ordonnance alimentaire en deux étapes : celle de l'ordonnance conditionnelle et celle de la confirmation. Les législateurs semblent avoir voulu par là mettre en oeuvre les recommandations du Comité fédéral-provincial sur les mesures d'application. Toutefois, ces deux articles ne reprennent pas dans leur totalité les recommandations du Comité et ne tiennent aucun compte des problèmes pratiques qui en découleraient. Il est par exemple fort douteux qu'une personne décide d'invoquer l'article 18 s'il est lui possible de procéder en vertu de l'article 5. Si l'article 18 était invoqué, voici les problèmes qui pourraient surgir :

- (1) Le paragraphe 18(2) prévoit qu'une audience de modification conditionnelle peut avoir lieu sans que l'époux résidant dans la province initiale en soit avisé. Nous pensons qu'il faudrait exiger que cet époux

soit avisé, afin qu'il puisse au moins demander à un avocat de comparaître à l'audience pour le contre-interrogatoire. Nous avons les mêmes réserves à l'égard du paragraphe 19(2), qui concerne l'audience de confirmation. Nous pensons ici encore que l'époux devrait être avisé afin de pouvoir se faire représenter à l'audience par un avocat.

- (2) Quand aucun des époux ne réside dans la province initiale, la loi devrait prévoir quelque chose de semblable au paragraphe 7(8) de la Reciprocal Enforcement of Maintenance Orders Act du Manitoba, qui stipule :

"Requête par le défendeur.

7(8) Un tribunal d'enregistrement peut, à la demande du défendeur, modifier ou annuler une ordonnance enregistrée quand

- (a) le défendeur réside normalement au Manitoba;
- (b) le demandeur réside normalement dans un État signataire d'un accord de réciprocité, autre que l'État où l'ordonnance a été rendue; et
- (c) le tribunal d'enregistrement, au cours de la procédure, renvoie l'affaire au tribunal le plus proche de l'endroit où réside ou travaille le demandeur, dans le but d'obtenir des témoignages au nom du demandeur;

ou quand

- (d) le défendeur réside normalement au Manitoba;
- (e) le demandeur ne réside pas normalement dans un État signataire d'un accord de réciprocité; et
- (f) le demandeur est avisé de la procédure."

Nous aimerions également préciser que le Procureur général de la province du Manitoba se contentera de transmettre les documents et de remplir un rôle administratif. Les personnes qui veulent se prévaloir de la procédure de modification doivent être conscientes du fait qu'elles devraient probablement retenir les services d'un avocat dans les deux provinces, afin de se faire représenter et de faire contre-interroger l'autre époux. Nous ne sommes pas disposés à assumer les frais des procès-verbaux ni à offrir les services d'un procureur de la Couronne pour ce genre de procédure.

Lors d'une récente rencontre des procureurs généraux et ministres de la Justice des provinces et territoires, au cours de laquelle nous avons discuté du projet de loi C-48, Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales, nous avons estimé qu'il faudrait, pour simplifier les modalités et éliminer tout retard indu, apporter au projet de loi les trois modifications suivantes :

1. Quand la demande de renseignements provient de la police ou d'un organisme provincial d'application, il ne devrait pas être nécessaire d'obtenir l'autorisation du tribunal.

2. La loi ne devrait pas exiger la consultation des fichiers provinciaux avant le dépôt d'une demande de renseignements en vertu de la loi.



3. La loi fédérale devrait reconnaître toutes les procédures provinciales normales de saisie-arrest.

Si vous désirez de plus amples renseignements sur notre position à l'égard des deux projets de loi, n'hésitez pas à entrer directement en communication avec Robyn Moglove Diamond au (204)945-2841.

Veillez agréer, Madame la président, l'expression de mes sentiments respectueux.

Roland Penner, c.r.

le 15 octobre 1985

M<sup>me</sup> Joan B. Neiman, présidente,  
Comité permanent des Affaires  
juridiques et constitutionnelles,  
pièce 622, Immeuble Victoria,  
140 rue Wellington,  
Ottawa (Ontario),  
K1A 0A4.

Madame la Présidente,

J'ai bien reçu votre lettre du 26 septembre 1985 dans laquelle vous me demandez de vous faire parvenir mes commentaires sur la nouvelle Loi sur le divorce et les textes de loi connexes.

À mon avis, les projets de loi en question, c'est-à-dire la Loi sur le divorce, la Loi concernant le divorce et les mesures accessoires et la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales, sont d'excellents textes de loi qui, une fois adoptés, permettront d'améliorer substantiellement le régime actuellement en vigueur.

Au cours de l'année écoulée, j'ai fait part au ministre de la Justice, oralement et par écrit, de mes opinions concernant la réforme de la loi sur le divorce et l'adoption de meilleures modalités d'application des ordonnances alimentaires. Dans l'ensemble, les projets de loi concordent avec mon propre point de vue.

Le projet de loi C-48 comporte toutefois des dispositions concernant les provinces et qu'il faudrait modifier afin :

1. d'éliminer la nécessité de consulter les dossiers provinciaux avant de pouvoir avoir accès aux dossiers fédéraux; et
2. d'éliminer la nécessité d'obtenir une ordonnance du tribunal quand un organisme provincial ou territorial d'application désire avoir accès aux fichiers fédéraux.

Ces réserves ont été portées à l'attention du ministre de la Justice du Canada dans une lettre du 30 août 1985 rédigée par le Procureur général de l'Ontario au nom de la Nouvelle-Écosse et de la plupart des autres provinces.

Voici mes commentaires à propos des points que vous soulevez dans votre lettre :

1. Vous demandez comment les provinces estiment que les articles 15 et 16 du projet de loi C-47 se comparent aux normes établies dans le droit familial qui s'applique jusqu'au moment du divorce. En Nouvelle-Écosse, le tribunal familial relève du ministère des Services sociaux. Ce ministère a chargé un comité d'examiner dans le détail les trois projets de loi, mais le comité n'est pas encore en mesure de faire des comparaisons entre la législation de la Nouvelle-Écosse et la législation fédérale proposée. Tant que le comité n'aura pas déposé son rapport, il serait inopportun que je fasse des comparaisons entre ces normes.



2. Vous demandez ce que j'estime devoir être le rôle des procureurs généraux des provinces dans l'exécution et la présentation d'ordonnances modificatives ex parte. À mon avis, il ne faudrait pas changer le rôle actuel, qui est essentiellement administratif et qui ne comprend pas la prestation de services juridiques à l'une ou l'autre partie. La législation proposée ne comprend rien qui puisse changer ce rôle.

3. Vous me demandez ce que je pense des articles 3 à 6 du projet de loi C-48, qui portent sur les accords entre les gouvernements provinciaux et fédéral à l'égard des fichiers. J'estime que ces dispositions sont nécessaires à l'application des ordonnances alimentaires et j'envisage actuellement de modifier la législation de la Nouvelle-Écosse sur l'accès à l'information, dans le but de la faire concorder avec les clauses 3 à 6.

J'espère que mes commentaires vous seront d'une certaine utilité.

Veillez agréer, Madame la présidente, l'expression de mes sentiments respectueux.

Ronald C. Giffin

le 8 octobre 1985

M<sup>me</sup> Joan B. Neiman, présidente,  
Comité permanent des Affaires  
juridiques et constitutionnelles,  
pièce 622, Immeuble Victoria,  
140 rue Wellington,  
Ottawa (Ontario),  
K1A 0A4.

Madame la Présidente,

J'ai bien reçu votre lettre du 26 septembre 1985, dans laquelle vous m'invitez à vous faire part de mes commentaires à propos des projets de loi C-46, C-47 et C-48.

Quand ces projets de loi ont été présentés pour la première fois, certaines de leurs dispositions ont suscité à mon ministère certaines réserves sur le plan technique. Mon prédécesseur a fait part de ces réserves au ministre de la Justice dans des lettres dont je vous envoie une copie sous ce pli. J'ai récemment eu l'occasion de présenter le point de vue de la Colombie-Britannique, du Manitoba, du Nouveau-Brunswick, de Terre-Neuve, de la Nouvelle-Écosse, de l'Ontario, de l'Île-du-Prince-Édouard, de la Saskatchewan et des territoires du Yukon et du Nord-Ouest à propos de deux points fondamentaux du projet de loi C-48. Je joins également à la présente une copie de cette lettre.

Nous avons eu certaines réserves à l'égard des dispositions du projet de Loi C-47 qui portent sur les objectifs des ordonnances alimentaires ou des ordonnances de garde et sur les facteurs dont il faut tenir compte pour atteindre ces objectifs, car elles introduisent de nouvelles idées ainsi que de nouveaux vo-  
cables. Nous trouvons cependant que ces objectifs et facteurs concordent avec ceux que comprend notre propre législation actuellement en vigueur, ainsi que ceux que prévoit la législation dont a été saisie l'assemblée législative de l'Ontario (projet de loi 1).

La disposition prévoyant des ordonnances modificatives conditionnelles, sous réserve de la confirmation par le tribunal d'une autre province ou d'un autre territoire est une clause que l'Ontario ainsi que plusieurs autres provinces dési-  
raient voir figurer dans le projet de loi. Cette méthode de modification se trouve dans la Reciprocal Enforcement of Maintenance Order Act et est utilisée de-  
puis de nombreuses années par les provinces et les territoires. Quand des époux ou ex-époux vivent dans des provinces différentes et ne sont pas riches, il n'y a  
aucun mécanisme de modification qui soit vraiment la solution idéale. À notre  
avis, le mécanisme de la modification conditionnelle est le meilleur moyen d'évi-  
ter des frais considérables à l'époux qui aurait à se rendre dans une autre pro-  
vince pour introduire une action en modification ou s'opposer à une telle action.  
Comme il s'agit ici d'examiner les mérites de la demande présentée par un époux  
pour faire augmenter ou diminuer la pension alimentaire, nous n'avons pas l'inten-  
tion de jouer le rôle d'avocat au nom de l'un ou l'autre des époux. Nous nous at-  
tendons que les deux époux retiennent des avocats à leurs frais (à l'exception des  
époux admissibles à l'aide juridique).



La confidentialité des renseignements que nous obtenons des fichiers fédéraux en vertu du projet de loi C-48 ne nous pose aucun problème et nous sommes disposés à signer tous les accords nécessaires. En fait, dans la législation que nous avons présentée à l'assemblée législative de l'Ontario (projet de loi 14), nous précisons que les renseignements obtenus par notre Directeur de l'application resteront confidentiels et ne serviront qu'à l'exécution des ordonnances. Comme vous le montrera la lettre que j'ai envoyée à M. Crosbie, la question d'avoir à consulter les fichiers provinciaux avant d'avoir accès aux dossiers fédéraux nous suscite davantage de réserves.

L'Ontario considère que les projets de loi C-47 et C-48 sont d'excellents textes de loi. Malgré certaines réserves de nature technique à propos de certaines de leurs dispositions, nous aimerions voir ces textes de loi adoptés et mis en vigueur, et nous sommes disposés à oeuvrer dans le sens de cette législation.

Veillez agréer, Madame la présidente, l'expression de mes sentiments respectueux

IAN SCOTT

Procureur général

Pièces jointes

le 3 juin 1985

L'honorable John C. Crosbie,  
Ministre de la Justice et  
Procureur général du Canada,  
Chambre des communes,  
Édifice central,  
Ottawa (Ontario),  
K1A 0A6.

Monsieur le Ministre,

Je vous écris pour vous féliciter d'avoir présenté à la Chambre des communes votre Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales. C'est là une excellente initiative dans le domaine de l'application des ordonnances alimentaires et des ordonnances de garde. Votre projet de loi constitue un progrès remarquable dans le domaine de l'application et mérite dans l'ensemble d'être bien accueilli.

Ce projet de loi comporte toutefois certaines dispositions qui me tracassent et j'aimerais vous faire certaines suggestions, qui, je l'espère, s'avèreront constructives, sur la façon d'améliorer ce projet de loi.

Article 4. Il est regrettable que le projet de loi exige, dans le cadre d'un accord fédéral-provincial, la consultation des fichiers provinciaux avant qu'il puisse y avoir accès aux dossiers fédéraux. Quand une personne qui n'a pas fait les paiements que lui impose une ordonnance d'éménagement de la province A à la province B, la province A ne devrait pas avoir à consulter ses propres fichiers avant

de demander l'aide du gouvernement fédéral. Il y a probablement de nombreux autres cas où il serait manifestement inutile d'exiger la consultation préalable des dossiers provinciaux.

Article 7. Il est regrettable que vous ayez décidé d'exiger que les autorités provinciales demandent au tribunal l'autorisation d'avoir accès aux dossiers fédéraux. La législation recommandée par la Conférence sur l'uniformisation des lois au Canada et par le Comité fédéral-provincial sur l'exécution des ordonnances alimentaires et des ordonnances de garde n'exige pas que les autorités provinciales obtiennent l'autorisation du tribunal pour avoir accès aux dossiers des gouvernements provinciaux ou même aux dossiers détenus par des particuliers. Notre expérience avec notre propre législation sur la réforme du droit familial nous a montré que les tribunaux donnent presque automatiquement l'autorisation d'avoir accès à des renseignements sur l'adresse de particuliers et qu'il est vraiment futile d'exiger qu'un fonctionnaire chargé de faire appliquer les ordonnances alimentaires et les ordonnances de garde perde son temps et engage des dépenses inutiles pour obtenir l'autorisation du tribunal. La législation provinciale comporte des dispositions sur la divulgation des renseignements obtenus de quelque source que ce soit. Je vous demande de ne pas imposer à nos services d'application ces retards et ces dépenses inutiles. Bien que la requête soit faite sans avis à toute autre personne, la préparation de la requête et de l'affidavit qui l'accompagne constitue une charge de travail considérable.

Article 13. C'est, à mon avis, manquer de réalisme que de penser à faire demande par un juge d'un tribunal la communication de renseignements détenus par le gouvernement fédéral. C'est plutôt à un fonctionnaire d'un tribunal ou aux autorités provinciales qu'il devrait appartenir de faire cette demande.



Article 15. Nous sommes contents d'apprendre qu'il sera possible d'avoir accès aux fichiers régis par le ministère de la Santé nationale et du Bien-Être social et par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Nous vous encourageons à étendre la portée de ces mesures à d'autres fichiers que ceux de ces deux ministères.

Article 24 et articles suivants. Je suis ravi de voir qu'il peut être procédé à la saisie-arrêt, entre les mains du gouvernement fédéral, de toutes les sommes saisissables pour l'exécution d'ordonnances alimentaires, comme c'est le cas en Ontario depuis 1978. Je reconnais qu'il faut avoir recours à des modalités spéciales étant donné le grand nombre de localités où le gouvernement fédéral peut contracter des obligations envers les débiteurs, pouvant faire l'objet d'une saisie-arrêt pour l'exécution d'une ordonnance alimentaire. Je vous demande de veiller à ce que les règlements précisant ces modalités soient rédigés avec le plus grand soin, pour minimiser les formalités, les retards et les frais auxquels sera exposé le créancier.

Article 58. Je vous demande de faire payer au débiteur et non au créancier les frais réglementaires réclamés pour le traitement du bref de saisie-arrêt. L'article 59 semble indiquer que c'est bien là votre intention, mais l'article 58 ne le précise pas et semble permettre l'imposition de ces frais au créancier.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments respectueux.

Alan W. Pope

Procureur général

c.c. tous les procureurs généraux

le 3 juin 1985

L'honorable John C. Crosbie,  
Ministre de la Justice et  
Procureur général du Canada,  
Chambre des communes,  
Édifice central,  
Ottawa (Ontario),  
K1A 0A6.

Monsieur le Ministre,

Je tiens à vous féliciter d'avoir présenté la nouvelle Loi concernant le divorce et les mesures accessoires, qui est dans l'ensemble un excellent texte de loi et sans contredit bien supérieur au projet de loi présenté l'an dernier par votre prédécesseur. Je suis particulièrement content que vous ayez décidé de présenter une loi toute nouvelle plutôt qu'une loi modifiant l'ancienne loi, et que le projet de loi soit rédigé de façon claire et directe. Je suis également fort content de constater qu'il comporte un grand nombre des dispositions proposées par les procureurs généraux des provinces.

Il reste néanmoins dans ce projet de loi certaines dispositions à propos desquelles j'ai des questions ou des réserves. Voici mes commentaires à l'égard de ces dispositions.

Paragraphe 2(2). Bien que les définitions données dans un texte de loi soient fort utiles pour donner à une expression un sens dépassant son sens usuel, il

Il faut veiller à ne pas modifier le sens usuel d'un mot au point où ce mot pourrait égarer une personne qui le trouve dans le texte de loi. Cette limite a probablement été dépassée dans les définitions d'"ordonnance de garde", "ordonnance modificative" et "action en modification". Une "ordonnance de garde" est définie comme étant toute ordonnance rendue en vertu du paragraphe 16(1), qui comprend les ordonnances d'accès. En fait, le paragraphe 16(1) fait la distinction entre l'accès et la garde. Toutefois, dans le paragraphe 17(1), le mot "accès" disparaît et l'expression "ordonnance de garde" est utilisée. Il faut retourner aux définitions pour voir que le paragraphe 17(1) s'applique tout autant aux ordonnances de garde qu'aux ordonnances d'accès. Le risque d'une mauvaise interprétation et l'inconvenance d'avoir à se référer à la section des définitions l'emportent sur le coût de quelques mots supplémentaires, là où il faudrait répéter "ordonnance de garde ou d'accès" dans le projet de loi. La possibilité d'être induit en erreur par l'expression "ordonnance modificative" est moins grande, mais il faut malgré tout consulter la section des définitions pour vérifier qu'"ordonnance modificative" comprend une ordonnance qui suspend ou annule un jugement, ainsi qu'une ordonnance qui en modifie un. La solution la plus simple consisterait à parler d'"une ordonnance rendue en vertu du paragraphe 17(1)".

Paragraphe 3(2) et (3). Il est douteux que la Cour fédérale soit un tribunal approprié pour instruire un cas de divorce, car il est extrêmement rare que cette cour ait à intervenir dans ce domaine. La Cour fédérale n'a pas d'expérience dans ce domaine, ni dans les nombreuses questions connexes aux divorces, qui concernent la propriété relevant du droit familial provincial. Il serait préférable, quand deux instances sont introduites le même jour dans des tribunaux différents, de permettre à la Cour fédérale de décider lequel des deux tribunaux aura la compétence exclusive pour instruire l'affaire.



Article 4. Cet article a pour effet d'habiliter le tribunal de divorce à rendre une ordonnance de garde ou une ordonnance alimentaire en vertu de la législation fédérale n'importe quand après la prononciation du divorce, même si aucun des époux n'a soulevé la question de la garde ou de pension alimentaire au cours de l'action en divorce. La compétence du tribunal de divorce est illimitée et semble ne se terminer qu'au décès de l'un des époux. La législation crée en fait un nouveau statut, celui de "personne divorcée", qui est attribué au moment du divorce et ne prend fin qu'au décès de l'intéressé. Une telle compétence illimitée nous semble injustifiée. En Ontario, nous avons l'intention d'adopter une limite de six ans après la séparation des époux, après quoi il ne sera plus possible de présenter une requête en vertu de notre législation sur la réforme du droit familial. La Loi concernant le divorce et les mesures accessoires devrait également adopter une même limite.

Paragraphe 5(1). Dans le cas des instances de garde, il devrait y avoir une disposition comme celle du paragraphe 6(1) prévoyant le renvoi de l'affaire à un tribunal dans la province de résidence de l'enfant, même si les deux époux reconnaissent la compétence d'une autre province ou d'un autre territoire. L'une des raisons pour lesquelles les époux peuvent reconnaître la compétence d'une province donnée est qu'ils peuvent ainsi éviter que le tribunal ait accès à des renseignements comme le rapport du Tuteur officiel de l'Ontario ou à une évaluation de l'enfant. Quand le tribunal n'obtient pas tous les renseignements dont il a besoin ou quand il a des doutes sur les raisons qui ont poussé les époux à demander à un tribunal donné d'instruire l'affaire, il devrait avoir le droit de demander que l'affaire soit instruite par un tribunal de la province dans laquelle réside l'enfant, étant donné que c'est là que se trouveront les meilleurs renseignements sur l'enfant.

Paragraphe 5(3). Voir les commentaires relatifs à l'article 3 sur la compétence de la Cour fédérale.

Paragraphe 6(1). Bien qu'il soit désirable de pouvoir renvoyer l'affaire à un autre tribunal, nous ne voyons pas pourquoi ce paragraphe utilise l'expression "a ses principales attaches dans cette province". L'expression utilisée dans la Uniform Custody Jurisdiction and Enforcement Act ainsi que dans la Convention de La Haye sur les aspects civils des enlèvements d'enfants à l'échelle internationale, pour déterminer quel tribunal a compétence sur l'affaire, est "lieu de résidence habituel". Dans le nouveau projet de loi, la résidence usuelle de l'un des époux sert à déterminer la compétence. Il est difficile de comprendre pourquoi on a adopté un concept différent quand il s'agit de déterminer quel tribunal est compétent pour décider de la garde de l'enfant.

Paragraphe 10(1). Bien qu'elle soit motivée par les meilleures raisons, cette disposition est insultante pour les juges, pour les avocats et pour leurs clients. Tout le monde considère qu'il est totalement futile de demander aux parties désirant obtenir le divorce s'il y a des possibilités de réconciliation. En Ontario, certains juges commencent leur journée en demandant aux parties présentes au tribunal de lever la main si elles pensent qu'une réconciliation est possible. Inutile de dire que personne ne lève la main. Cette disposition devrait être éliminée.

Paragraphe 11(1). Nous avons du mal à comprendre pourquoi l'octroi d'un divorce pourrait nuire à la conclusion d'arrangements raisonnables pour les aliments des enfants à charge, d'autant plus que le tribunal est habilité à rouvrir la question des ententes alimentaires à une date ultérieure. Nous avons également du

mal à comprendre pourquoi le devoir de refuser de prononcer le divorce dans ces circonstances ne devrait s'appliquer qu'au divorce basé sur une séparation d'un an et pas au divorce pour causes d'adultère ou de cruauté.

Paragraphe 15(6). Il serait bon de préciser l'intention et le sens de l'alinéa (b) de ce paragraphe.

Paragraphe 16(3). Bien que la note en marge de cette disposition précise en anglais "joint custody", la disposition porte en fait sur plus que la garde conjointe, telle qu'on l'entend généralement. Dans son sens usuel, la garde conjointe signifie que la garde de l'enfant est partagée entre les deux parents. Le paragraphe 16(3) permet de prononcer une ordonnance de garde en faveur d'une ou de plusieurs personnes et il semble que ces personnes pourraient être des personnes autres que les parents, c'est-à-dire des grands-parents, des oncles et des tantes ou même des personnes étrangères à la famille. La compétence fédérale en matière de divorce comprend l'émission d'ordonnances concernant la garde et les ententes alimentaires, mais elle ne comprend pas l'émission d'ordonnances de garde en faveur de tierces parties. Il faudrait donc limiter à l'un ou l'autre des parents ou aux deux l'application du paragraphe 16(3).

Paragraphe 16(4). Nous ne comprenons pas pourquoi il serait dans l'intérêt de l'enfant d'avoir une ordonnance de garde pour une période limitée. Cette disposition prévoyait peut-être des circonstances inhabituelles, mais son libellé est trop général et il est douteux qu'il soit bon de laisser aux tribunaux l'entière latitude de décider de la possibilité d'une ordonnance de garde de durée limitée.



Paragraphe 16(5). Il est difficile de comprendre en quoi les ressources d'un enfant peuvent avoir la moindre portée sur la question de la garde de cet enfant.

Paragraphe 17(1). L'idée de la modification rétroactive d'une ordonnance de garde est certainement nouvelle, mais il est difficile de voir en quoi elle pourrait être utile.

Paragraphe 17(4). Voir les commentaires concernant la pertinence des ressources de l'enfant (paragraphe 16(5) ci-dessus).

Article 24. Cette disposition est tout à fait inutile étant donné que l'article 23 prévoit l'application du droit provincial.

Article 25. L'idée de permettre aux autorités provinciales d'établir des règles pour les actions en divorce est excellente, mais les moyens que propose l'article 25 à cet effet ne sont pas ceux que l'on aurait préférés. Sous la forme actuelle de l'article 25, le pouvoir d'établir des règles émane de la Loi concernant le divorce et les mesures accessoires et non de la législation provinciale. En conséquence, le pouvoir est contenu dans le paragraphe 25(2), qui se limite à l'établissement de "règles". On entend généralement par "règles" des règles de procédure et de pratique et non des règles de fond. En Ontario, les règles de procédure civile comportent un grand nombre de dispositions de fond, à l'égard desquelles l'article 90 de la Courts of Justice Act confère des pouvoirs explicites. L'article 25 de la Loi concernant le divorce et les mesures accessoires aurait pour effet de conférer au Rules Committee of the Supreme and District Courts de l'Ontario le droit d'établir des règles de procédure mais pas des règles de fond. Il se peut qu'il serait impossible de régler des questions de fond en invoquant

l'article 90 de la Courts of Justice Act, du fait que l'article 25 couvre la question du pouvoir d'établissement de règles. Il aurait été bien plus simple que la Loi concernant le divorce et les mesures accessoires ne parle pas du tout du pouvoir d'établir des règles, auquel cas la législation provinciale s'appliquerait et la compétence du Rules Committee en vertu du droit provincial serait exactement la même que pour toute autre action. Il est tout à fait inutile de préciser que les autorités provinciales compétentes ont le droit d'établir des règles pour un tribunal ayant compétence en matière de divorce. Il suffit de modifier l'article 26 pour assurer l'uniformité des règles établies pour les tribunaux ayant compétence en matière de divorce au Canada.

Article 27. Il est manifeste que cette disposition a été incorporée au texte de loi pour permettre l'imposition de droits pour l'utilisation du registre central des divorces. Il n'est pas certain que services offerts par le registre central soient en proportion de ce que coûte ce registre et il est également à se demander si les victimes de l'échec d'un mariage devraient avoir à payer les frais de son exploitation.

Pour terminer, je vous félicite encore une fois d'avoir présenté ce qui, dans l'ensemble, est un excellent texte de loi.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments respectueux.

Alan W. Pope

Procureur général

c.c. tous les procureurs généraux

le 30 août 1985

L'honorable John C. Crosbie,  
Ministre de la Justice et  
Procureur général du Canada,  
Chambre des communes,  
Édifice central,  
Ottawa (Ontario),  
K1A 0A6.

Monsieur le Ministre,

Je vous écris au nom des procureurs généraux de la Colombie-Britannique, du Manitoba, du Nouveau-Brunswick, de Terre-Neuve, des Territoires du Nord-Ouest, de la Nouvelle-Écosse, de l'Ontario, de l'Île-du-Prince-Édouard, de la Saskatchewan et du Yukon pour vous faire part de nos réserves communes à l'égard de certaines dispositions du projet de loi C-48, Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales. Le sujet nous paraît suffisamment important pour que nous nous sentions justifiés de vous adresser un mémoire commun et, du fait qu'un comité permanent de la Chambre des communes est maintenant saisi de ce projet de loi, d'en adresser un à la présidente de ce comité.

Les deux points qui nous tracassent portent sur les exigences à remplir avant que les autorités provinciales ou territoriales puissent avoir accès aux renseignements figurant dans les fichiers fédéraux.



Le premier point qui nous préoccupe est que les autorités en question soient tenues de consulter les fichiers provinciaux ou territoriaux avant de pouvoir avoir accès aux fichiers fédéraux. Cet exigence est, à notre avis, superflue et nuira indûment à la bonne exécution des ordonnances alimentaires et des ordonnances de garde. Si, par exemple, un parent s'est saisi d'un enfant en contravention d'une ordonnance de garde et que l'autre parent présente aux autorités provinciales des renseignements apparemment fiables à l'effet que l'enfant a été emmené dans une autre province, il est ridicule d'avoir à consulter les fichiers provinciaux avant d'obtenir l'accès aux fichiers fédéraux. De même, les autorités provinciales peuvent recevoir des renseignements fiables à l'effet qu'un débiteur faisant l'objet d'une ordonnance alimentaire touche des indemnités d'assurance-chômage, ce qui veut dire que les dossiers de l'assurance-chômage constituent la source la plus fiable et la plus récente d'information sur l'adresse du débiteur. En exigeant que les autorités provinciales consultent les fichiers provinciaux, on ne fera que retarder l'exécution de l'ordonnance et on donnera au débiteur le temps de disparaître.

Nous regrettons également que le projet de loi exige que les autorités provinciales obtiennent l'autorisation du tribunal pour avoir accès aux fichiers fédéraux. Le Comité fédéral-provincial sur l'exécution des ordonnances alimentaires et des ordonnances de garde et la Conférence sur l'uniformisation des lois au Canada ont recommandé l'adoption d'une législation qui permette aux autorités compétentes de demander des renseignements sur l'adresse et l'emploi auprès de sources publiques et privées sans avoir à obtenir une ordonnance du tribunal. Les membres d'un service d'exécution sont des fonctionnaires que la loi charge de faire appliquer les ordonnances alimentaires et les ordonnances de garde, et qui sont sujets à des limites statutaires en ce qui concerne l'utilisation des

renseignements qu'ils obtiennent, ainsi qu'à des sanctions administratives en cas d'inconduite. Il leur faut également respecter les directives que leur donne le Ministre dont ils relèvent. De plus, là où la loi exige le recours au tribunal pour obtenir des renseignements sur l'adresse et sur l'emploi, l'expérience montre que les requêtes sont acceptées automatiquement dès qu'on démontre la nécessité d'obtenir les renseignements en question. Le fait d'avoir à s'adresser à un juge pour obtenir ces renseignements n'offre aucune garantie et, d'ailleurs, aucune garantie n'est nécessaire. Cette disposition du projet de loi nous tracasse car elle se traduira par des coûts supplémentaires considérables pour tous les services d'exécution du pays. Tous les ans, la préparation de l'assignation, de l'affidavit, des pièces accompagnant l'affidavit et de l'ordonnance que doit signer le juge prendra des milliers d'heures aux secrétaires et aux avocats et des milliers d'heures aux juges et aux employés des tribunaux. En outre, cette exigence se traduira par des retards importants dans un processus d'exécution où chaque heure peut compter.

Nous vous demandons de modifier le projet de loi pour ne plus exiger la consultation préalable des fichiers provinciaux ni l'obtention d'une ordonnance du tribunal quand les autorités provinciales désirent avoir accès aux fichiers fédéraux.

Nous espérons également que votre gouvernement étudiera la possibilité de partager avec les provinces et les territoires le coût des services d'exécution et de mettre un plus grand nombre de fichiers fédéraux à la disposition des services d'exécution pour faciliter l'application du plus grand nombre possible d'ordonnances.

Pour conclure, permettez-moi, au nom des procureurs généraux qui m'ont chargé d'écrire cette lettre, de vous féliciter d'avoir pris l'initiative de mettre les fichiers fédéraux à la disposition des provinces pour l'exécution des ordonnances alimentaires et des ordonnances de garde. Le projet de loi présenté au Parlement marque une étape importante et nous espérons tous qu'il sera adopté par le Parlement. Les suggestions que nous vous avons présentées visent à appuyer et à améliorer l'efficacité de votre projet de loi.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments respectueux

IAN SCOTT

Procureur général

c.c. Blaine Thacker, député,  
Président du Comité  
permanent de la Justice et  
des questions juridiques,  
Chambre des communes.

Tous les procureurs généraux des provinces et des territoires.



le 8 octobre 1985

le Comité permanent des Affaires  
juridiques et constitutionnelles,  
direction des comités du Sénat,  
Sénat du Canada,  
immeuble Victoria, pièce 622,  
40 rue Wellington,  
Ottawa (Ontario),  
K1A 0A4.

Sujet : Loi sur le divorce - Projets de loi C-46, C-47 et C-48

Madame la présidente,

En réponse à votre lettre du 26 septembre 1985, voici nos commentaires sur les  
projets de loi susmentionnés.

En premier lieu, en ce qui concerne les ordonnances alimentaires, nous estimons  
que la législation fédérale est quelque peu succincte par rapport aux dispositions  
de notre propre Matrimonial Property and Family Support Act, dont je vous fais  
parvenir un exemplaire sous ce pli. Cette loi comprend trois parties portant sur  
la propriété : Partie I, Biens familiaux; Partie II, Foyer familial; et Partie  
III, Obligations alimentaires. Il convient de noter en particulier les critères  
énoncés au paragraphe 30.5 (5) à propos du calcul de la pension alimentaire.  
 Bref, notre législation est bien plus précise et permet donc d'éviter de nombreux  
différends, en plus d'offrir aux tribunaux un énoncé lucide de la politique so-  
ciale à suivre.

En ce qui concerne les ordonnances modificatives ex parte et leur renvoi et leur confirmation par les tribunaux d'une autre province, elles ne nous semblent pas différer beaucoup, sur le plan de la procédure, des ordonnances conditionnelles prévues par la Reciprocal Enforcement of Maintenance Order Act. Toutefois, le projet de loi C-47 prévoit que ce sera la Cour suprême qui rendra ces ordonnances tandis que les ordonnances rendues en vertu de la REMOA sont rendues par un tribunal territorial ou provincial. Si ces ordonnances sont relativement peu nombreuses, cela ne devrait pas trop alourdir la charge de travail de la Cour suprême et de la Direction des services juridiques. Par contre, si leur nombre est important, la Loi nous imposera un lourd fardeau financier.

Enfin, en ce qui concerne la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales, nos commentaires sont les mêmes que ceux qu'a présentés le Procureur général de l'Ontario, M. Ian Scott, dans sa lettre du 30 août 1985 à M. Crosbie, lettre dont je joins une copie à la présente. Je vous fais également parvenir sous ce pli une copie du télex envoyé à M. John C. Crosbie par M. Neil Crawford, Procureur général de l'Alberta, également sur le sujet de la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales.

N'hésitez surtout pas à communiquer avec nous si vous désirez des éclaircissements sur les commentaires ci-dessus.

Veuillez agréer, Madame la présidente, l'expression de mes sentiments respectueux

Roger S. Kimmerly,

Ministre de la Justice

✚ Gouvernement  
✚ du Québec

Cabinet du ministre de la Justice

Sainte-Foy, le 10 octobre 1985

Madame Joan B. Neiman  
Présidente  
Comité sénatorial permanent  
des affaires juridiques et  
constitutionnelles du Canada  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

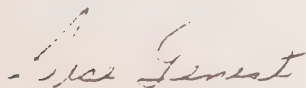
Madame la présidente,

Au nom du ministre de la Justice, monsieur Raynald Fréchette, nous accusons réception de votre lettre du 26 septembre dernier, que vous avez adressée à son prédécesseur, monsieur Pierre Marc Johnson, dans le but de lui faire part de l'implication de certains articles des projets de loi C-46, C-47 et C-48 modifiant la loi sur le divorce, sur certaines institutions qui relèvent exclusivement de la compétence des provinces.

Nous vous remercions d'avoir porté cette question à l'attention du ministre de la Justice et vous assurons que nous ferons diligence pour que soient étudiés les points que vous portez particulièrement à son attention.

Le nouveau ministre de la Justice et procureur général communiquera avec votre comité le cas échéant pour vous faire part de ses propositions à ce sujet.

Veuillez agréer, madame la présidente, l'expression de nos sentiments distingués.



LISE GENEST  
Attachée politique

1200, route de l'Église  
Sainte-Foy, QC  
G1V 4M1

(418) 643-4210















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

#### WITNESSES—TÉMOINS

*From "Le Barreau du Québec":*

Le bâtonnier Clément Trudel;  
Mr. Jean-Pierre Sénécal, Lawyer;  
Ms. Suzanne Vadeboncoeur, Lawyer.

*du Barreau du Québec:*

Le bâtonnier Clément Trudel;  
M. Jean-Pierre Senécal, avocat et  
M<sup>me</sup> Suzanne Vadeboncoeur, avocate.



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

Wednesday, October 30, 1985

**Issue No. 26**

**Sixth Proceedings on:**

The Examination of Bill S-2, "An Act to amend and consolidate the laws prohibiting marriage between related persons".

**AND**

**Eighth proceedings on:**

The Examination of the subject-matter of Bill C-46, "An Act to amend the Divorce Act", Bill C-47 "An Act respecting the Divorce and Corollary Relief Act"; and Bill C-48 "Family Orders Enforcement Assistance Act".

**WITNESS:**

(See back cover)

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Le mercredi 30 octobre 1985

**Fascicule n° 26**

**Sixième fascicule concernant:**

L'étude du projet de loi S-2, «Loi modifiant et unifiant le droit interdisant le mariage entre personnes apparentées».

**ET**

**Huitième fascicule concernant:**

L'étude de la teneur des projets de loi C-46 «Loi modifiant la Loi sur le divorce»; C-47 «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires»; et C-48 «Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales».

**TÉMOIN:**

(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Barootes	Lewis
Buckwold	*MacEachen (or Frith)
Cools	Robertson
Doyle	Robichaud
Fairbairn	*Roblin (or Doody)
Flynn	Stanbury

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Barootes	Lewis
Buckwold	*MacEachen (ou Frith)
Cools	Robertson
Doyle	Robichaud
Fairbairn	*Roblin (ou Doody)
Flynn	Stanbury

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)



## ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, December 19, 1984:

"Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Flynn, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Walker, P.C., that the Bill S-2, intituled: "An Act to amend and consolidate the laws prohibiting marriage between related persons", be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Flynn, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, June 12, 1985:

"With leave of the Senate.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-46, intituled: "An Act to amend the Divorce Act", in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

"With leave of the Senate.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-47, intituled "An Act respecting divorce and corollary relief in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

"With leave of the Senate.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-48, intituled: "An Act to provide for the release of information that may assist in locating defaulting spouses and other persons and to permit, for the enforcement of support orders and support provisions, the garnishment and attachment of certain money payable by Her Majesty in right of Canada",

## ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 19 décembre 1984:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Flynn, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Walker, C.P., que le projet de loi S-2, intitulé: «Loi modifiant et unifiant le droit interdisant le mariage entre personnes apparentées, soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Flynn, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 12 juin 1985:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du projet de loi C-46, intitulé «Loi modifiant la loi sur le divorce», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du projet de loi C-47, intitulé: «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

«Avant la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du projet de loi C-48, intitulé «Loi prévoyant la communication de renseignements susceptibles de permettre de retrouver les conjoints défaillants et d'autres personnes, ainsi que la saisie-arrêt, pour l'exécution d'ordonnances et d'ententes alimentaires, de certaines sommes entre les mains de Sa Majesté du chef du Canada», avant que ce

in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

La motion, mise aux voix est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, OCTOBER 30, 1985

(34)

*Text]*

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 2:36 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Barootes, Buckwold, Cools, Doyle, Fairbairn, Flynn, Neiman, Nurgitz, Robichaud and Stanbury. (10)

*In attendance:**From the Library of Parliament:*

Mr. Donald MacDonald, Research Officer.

*From the Law Branch of the Senate:*

Mr. Mark Audcent, Assistant Law Clerk and Parliamentary Counsel.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witness:* Ms Diane Marshall, M.Ed., The Institute of Family Living.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated December 19, 1984, resumed consideration of Bill S-2, intituled: "An Act to amend and consolidate the laws prohibiting marriage between related persons".

The witness made a statement and answered questions.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 12, 1985, resumed consideration of the subject-matters of Bill C-46, intituled: "An Act to amend the Divorce Act"; Bill C-47, intituled: "An Act respecting the Divorce and Corollary Relief Act"; and Bill C-48, intituled: "Family Orders Enforcement Assistance Act".

The witness made a statement and answered questions.

At 4:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 30 OCTOBRE 1985

(34)

*[Traduction]*

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 14 h 36 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Barootes, Buckwold, Cools, Doyle, Fairbairn, Flynn, Neiman, Nurgitz, Robichaud et Stanbury. (10)

*Aussi présent:**De la bibliothèque du Parlement:*

M. Donald MacDonald, attaché de recherches.

*Du Service législatif du Sénat:*

M. Mark Audcent, légiste et conseiller adjoint.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoin:* M<sup>me</sup> Diane Marshall, M.Ed., *The Institute of Family Living.*

Conformément à son ordre de renvoi du 19 décembre 1984, le comité reprend l'étude du projet de loi C-2 intitulé: «Loi modifiant et unifiant le droit interdisant le mariage entre personnes apparentées».

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

Conformément à son ordre de renvoi du 12 juin 1985, le comité reprend l'étude de la teneur des projets de loi C-46: «Loi modifiant la Loi sur le divorce»; C-47 «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires»; et C-48 «Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales».

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

A 16 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

**ATTESTÉ:**

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, October 30, 1985

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 2.30 p.m. to give consideration to the subject matter of Bill C-46 to amend the Divorce Act; Bill C-47, respecting the Divorce and Corollary Relief Act; and Bill C-48, the Family Orders Enforcement Assistance Act, and to examine Bill S-2, to amend and consolidate the laws prohibiting marriage between related persons.

**Senator Joan Neiman** (Chairman) in the Chair.

**The Chairman:** We have with us today Ms. Diane Marshall from the Institute of Family Living in Toronto. Ms. Marshall will speak first about Bill S-2, our proposed bill on marriage laws. She has a copy of the latest revision. After we have dealt to our satisfaction with that bill, Ms. Marshall would also like to speak to the divorce bills, Bill C-47 and Bill C-48.

**Ms. Diane Marshall, The Institute of Family Living:** Madam Chairman, I appreciate being here and representing my colleagues at the Institute of Family Living. We are all professional marriage and family therapists. We do a lot of individual marriage therapy, work with children, assessments for courts in terms of custody orders and mediation work with families. That is why I am particularly pleased to speak to both the marriage bill and the divorce bills. In July we wrote to the Leader of the Senate concerning some of our worries about Bill S-2. Subsequently we were contacted by telephone and asked to appear here today. I have tried to read through the testimony which Mr. Belisle sent me in the past two weeks, and I hope that I have a little bit of a grasp of some of it.

I would like to start by expressing my alarm at how few of the representations that have been made have been made by social agencies and adoption agencies and at how virtually none have been made by family therapists. My impression is that, other than the written reports from the churches, most of your submissions have been from the point of view of the medical field and the legal field and not necessarily relationship-oriented. Today I would like to speak about relationship-oriented issues which I think this bill will affect.

To begin with, I would like to address two issues. One is the question of what is marriage and the other is the question of what is family. I do not think that you can create laws which affect the structures of marriage and family without asking those questions. Part of my problem with the medical and legal approaches is that they do not address these questions. They do not come at them from a philosophical standpoint considering what is the meaning of marriage and the meaning of family.

Many social scientists have warned us today that marriage and family are disintegrating and may not survive the century. Others have assumed and predicted that the new sexual freedom which permits "instant intimacy" with a long series of

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 30 octobre 1985

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier la teneur des projets de loi C-46, Loi modifiant la Loi sur le divorce; C-47, Loi concernant le divorce et les mesures accessoires; et C-48, Loi d'aide de l'exécution des ordonnances familiales et pour étudier le projet de loi S-2 modifiant et unifiant le droit interdisant le mariage entre personnes apparentées.

**Le sénateur Joan Neiman** (présidente) occupe le fauteuil.

**La présidente:** Nous entendons aujourd'hui Mme Diane Marshall, de l'*Institute of Family Living* de Toronto. Mme Marshall parlera d'abord du projet de loi S-2, qui concerne les lois sur le mariage. Elle a une copie de la dernière révision. Après que nous aurons traité de cette question à notre satisfaction, Mme Marshall aimerait aussi aborder les projets de loi C-47 et C-48 sur le divorce.

**Mme Diane Marshall, Institute of Family Living:** Madame la présidente, je suis heureuse d'être ici et de représenter mes collègues de l'*Institute of Family Living*. Nous sommes tous des professionnels de la thérapie du couple et de la famille. Nous faisons beaucoup de thérapie de couples individuels, nous travaillons avec les enfants, nous préparons des évaluations pour les tribunaux en ce qui concerne les ordonnances de garde et nous effectuons également du travail de médiation auprès des familles. C'est pourquoi je suis particulièrement heureuse de parler aujourd'hui du projet de loi sur le mariage et des projets de loi sur le divorce. En juillet, nous avons écrit au leader du Sénat pour lui exprimer certaines de nos préoccupations au sujet du projet de Loi S-2. Par la suite, on nous a contactés par téléphone pour nous demander de comparaître aujourd'hui. J'ai tenté de lire toutes les dépositions que M. Bélisle m'a envoyées au cours des deux dernières semaines et j'espère en avoir retenu une partie.

Je vous dirai d'abord que le fait qu'il ait eu si peu de mémoires présentés par des organismes sociaux et des sociétés d'adoption et presque aucun de la part de thérapeutes familiaux m'inquiète beaucoup. J'ai l'impression que, mis à part les rapports écrits des Églises, la plupart des mémoires que vous avez reçus exprimaient un point de vue médical et juridique, mais n'étaient pas axés sur les relations humaines. J'aimerais parler aujourd'hui de cet aspect sur lequel, à mon avis, le projet de loi aura des répercussions.

Je voudrais, pour commencer, aborder deux questions. La première concerne le mariage, l'autre la famille. Je ne pense pas qu'on puisse faire des lois concernant la structure même du mariage et de la famille sans poser ces deux questions. Mon opposition aux approches médicale et juridique repose en partie sur le fait qu'elles les éludent. Elles ne les abordent pas du point de vue philosophique, compte tenu du sens du mariage et de la famille.

De nombreux spécialistes des questions sociales nous ont prévenus que le mariage et la famille se désintègrent et disparaîtraient d'ici la fin du siècle. D'autres prétendent que la libération sexuelle qui permet «une intimité instantanée»



## [Text]

partners will win out over the "dullness" of marriage. But, as one Canadian writer on the institution of marriage has written:

We continue to be preoccupied with finding satisfying and intimate relations: the (above) predictions about love and marriage have been not just premature, but grossly exaggerated . . . It is true that the percentage of divorces continues to rise to 50 per cent (U.S.) and beyond (Canadian statistics: 38 per cent). Yet it is also true that four out of five divorced persons eventually remarry . . . The greatest need people feel is for human relationships that provide the basic satisfactions of intimacy, sharing, and companionship . . . When all is said and done, we humans always long for a deep and special relation of warmth, understanding, closeness, and mutuality. As long as that remains true, marriage endures.

I consulted with a sociologist specializing in the family, Professor John Peters of Wilfred Laurier University. I would like to correct the footnote. It should have said that Professor Peters was the Canadian representative to the United Nations study on Youth and Families held this year, the International Year of Youth. He has also authored many articles and publications on the issue of the family and family breakdown. One of his books entitled "Divorce" is used quite a bit in high schools. It is written for a younger audience. I felt that he was qualified to speak on the question of what is a family and how sociologists see the family. He spoke of the family as:

—contributing to the maintenance of order within society, the protection of individuals, emotional well-being, and affirming/teaching the norms and values within society . . . What we need to emphasize is the fact that the family is an intimate social group of persons of longstanding duration, through which its younger members go through a series of critical and significant developmental stages.

A much used textbook in Canadian university sociology classes further defines the family as follows:

On the human level, interaction between men and women, parents and children, is not only physical; it involves the development of feelings and ideas, attitudes and sentiments, mutual awareness, and a sense of belonging together.

Although we are all familiar with the often tragic reality of personal relationships being discarded these days in our consumer society, yet those of us who are marriage and family therapists are ever hopeful that marriages and families can be places where people are free to grow, to share resources, and to care for one another. The family, therefore, is the fundamental unit of society, and in a pluralistic society like Canada, we see many various models of family.

However, all encompass one or more of the following aspects and functions of family in the economic, cultural, religious, educational and emotional dimensions. Thus the laws of our country need to protect and honour the freedoms and boundaries, not only of individual persons but also of social entities.

## [Traduction]

avec de nombreux partenaires l'emportera sur la «monotonie» du mariage. Mais comme l'a dit un auteur canadien au sujet de l'institution du mariage:

Nous recherchons toujours une relation satisfaisante et intime: les prédictions (précédentes) au sujet de l'amour et du mariage sont non seulement prématurées mais très exagérées . . . Il est vrai que le divorce atteint jusqu'à 50 p. 100 et plus (aux États-Unis) (statistiques canadiennes: 38 p. 100). Mais il est également vrai que quatre personnes divorcées sur cinq se remarient . . . Ce que les gens veulent le plus, c'est une relation humaine qui leur assure des satisfactions essentielles à savoir l'intimité, le partage et l'amitié . . . Lorsque tout a été dit et fait, les humains recherchent toujours une relation profonde et spéciale faite de chaleur humaine, de compréhension, d'intimité et de mutualité. Tant que ces sentiments persistent, le mariage survit.

J'ai consulté un sociologue spécialiste des questions familiales, le professeur John Peters de l'université Wilfrid Laurier. J'aimerais rectifier un renvoi. J'aurais dû indiquer que M. Peters a été représentant du Canada pour l'étude des Nations Unies sur la jeunesse et la famille qui a eu lieu cette année, Année internationale de la jeunesse. Il a également signé de nombreux articles et publications sur la question de la famille et de son effondrement. Un de ses ouvrages intitulé «Le divorce» est beaucoup lu dans les écoles secondaires. Il s'adresse à un auditoire de jeunes. Je l'ai jugé qualifié pour définir la famille et expliquer comment les sociologues la conçoivent. Pour lui, la famille:

contribue au maintien de l'ordre dans la société, à la protection des individus, à leur équilibre affectif; elle affirme et enseigne les normes et valeurs de la société . . . Il faut souligner en particulier le fait que la famille est un groupe social intime de longue durée, dont les membres les plus jeunes passent par toute une suite d'étapes de croissance critiques et importantes.

Un autre ouvrage très utilisé dans les classes de sociologie des universités canadiennes définit la famille de la façon suivante:

Au plan humain, l'interaction entre l'homme et la femme, entre les parents et les enfants, n'est pas que physique; elle permet aussi le développement de sentiments et d'idées, d'attitudes et de sentiments, de la conscience de l'autre et du sens de l'appartenance.

Même si nous sommes tous conscients de la tragique réalité des rapports humains perturbés dans la société de consommation qui est la nôtre, les thérapeutes du couple et de la famille croient toujours que les gens peuvent encore croître, partager des ressources et se soucier les uns des autres à l'intérieur de ce type de relation. La famille constitue donc l'unité fondamentale de la société et, dans une société pluraliste comme la société canadienne, on trouve plusieurs modèles de famille.

Toutefois, toutes ont en commun un ou plus des aspects et fonctions de la famille au plan économique, culturel, religieux, pédagogique et affectif. C'est pourquoi les lois de notre pays doivent protéger et assurer la liberté et les limites non seulement des individus, mais des entités sociales. La véritable



## [Text]

Genuine freedom only exists within some kind of boundaries—and this is as true for human personality when we refer to something like ego boundaries as it is for family identity which needs relationship boundaries.

To reiterate our position as outlined in our July 17, 1985 letter, we are concerned that any broad, sweeping change to the law which defines marriage as only being invalid if people are related by lineal consanguinity or as brother or sister of whole or half blood, blurs the boundaries which are essential for good family and extended-family relationships. This will add particular stress to adopted and blended families, and to members of cultural groups in which there are active extended-family bonds. Therefore, I would like to address those three areas with a few more points.

The first area is the extended family. I noticed that the brief from the Presbyterian Church, with which we as a group of family and marriage therapists tend to concur, stated that there does appear to be a return to an extended-family structure in today's society. This may be a voluntary association. For example, people are choosing to live communally in some cases, whether in the city or in rural areas. We have certainly noticed in our work that there is a turning away from merely the nuclear family, back to some kind of structure of an extended family. I would suggest that this development is, in part, due to disillusionment growing out of our individualistic and consumer-oriented North American culture. People are reaffirming the need for intimate relationships. Such a return makes even more important some of the present prohibitions. In addition, many ethnic communities have deeply entrenched extended-family structures, and once again the need for clear boundaries is essential. Thus the protection of the integrity of the individual, the family, and the broader community—cultural, ethnic and religious—seems to be served by clear prohibitions concerning marriage based on consanguinity and on affinity. For example, if an uncle or aunt is closely involved in the raising of a niece or nephew, perhaps even in a surrogate-parent role in an extended family structure, and then is empowered to marry his or her niece or nephew, there is a blurring of boundaries and roles which may be dangerous to the emotional maturation of the developing young person.

The second area I would like to look at for the moment is blended families. With the increase in divorces, and also remarriages, there is an increase in what marriage and family therapists call "blended families". Often this involves simply a stepparent/stepchild relationship. Where the children belong to one parent, but have liberal access to the other, frequently with joint custody orders, a child may, in fact, have two stepparents, several stepsiblings, and four sets of grandparents. This extends the boundaries of the family and, we believe, results in a need for more, not less, protection for the integrity of the person and the family unit. If two children grow up in the same home, joined in a step relationship, and know they are later able to marry, the danger of blurring the boundaries between brother and sister and between lover and husband and wife is very real. This leads also to a point on which I will elaborate below, namely the tendency towards sexualization of

## [Traduction]

liberté n'existe qu'à l'intérieur de limites et cela est vrai non seulement pour la personne humaine en termes de limites de l'ego, mais aussi en ce qui concerne l'identité de la famille dont les rapports s'exercent à l'intérieur de limites.

Comme nous l'indiquons dans notre lettre du 17 juillet 1985, nous craignons que toute modification radicale de la loi qui aurait pour effet d'invalider uniquement l'union de personnes ayant un lien de consanguinité directe ou de frère et sœur ou de demi-frère et de demi-sœur brouille les limites qui sont essentielles aux bonnes relations dans la famille au sens étroit et étendu. Il en résultera un stress supplémentaire pour les familles composées et pour les personnes adoptées ainsi que pour les groupes culturels dont les membres sont liés par des liens au sein d'une famille étendue. C'est pourquoi j'aimerais faire quelques observations supplémentaires au sujet de ces trois aspects.

J'aimerais d'abord aborder la question de la famille étendue. J'ai noté que le mémoire de l'Église presbytérienne, avec lequel notre groupe de thérapeutes tend à être d'accord, indique qu'il semble se produire un retour à une structure familiale étendue. Il s'agit peut-être d'une association volontaire. Par exemple, les gens choisissent de vivre en commun dans certains cas, à la ville ou à la campagne. Nous avons remarqué dans notre travail qu'on abandonne la famille nucléaire pour revenir à une certaine forme de famille étendue. J'ai l'impression que ce phénomène résulte en partie de la déception que suscite la culture nord-américaine axée sur l'individualisme et la consommation. Les gens réaffirment leurs besoins de rapports étroits. Un tel retour souligne encore davantage l'importance de certains interdits. En outre, de nombreuses collectivités ethniques ont des structures très enracinées dans la famille étendue, ce qui, encore une fois, met en évidence la nécessité de limites claires. Ainsi, la protection de l'intégrité de l'individu, de la famille et de la collectivité au sens plus large (culturelle, ethnique et religieuse) semble être assurée par des interdits précis concernant le mariage entre personnes ayant des liens de consanguinité ou d'affinité. Par exemple, si un oncle ou une tante intervient de près dans l'éducation d'une nièce ou d'un neveu, et qu'elle joue même un rôle de subrogé parent dans une famille étendue, et qu'on l'autorise ensuite à épouser cette nièce ou ce neveu, cela brouille les limites et les rôles et risque de mettre en danger la maturation affective de la jeune personne en cause.

Le second aspect dont j'aimerais parler pour l'instant concerne les familles composées. Étant donné le nombre croissant de divorces et de remariages, il y a une augmentation de ce que les thérapeutes du couple et de la famille appellent les «familles composées». Dans bien des cas, ces familles comprennent simplement une relation beau-père, belle-mère/beau-fils, belle-fille. Lorsque l'enfant appartient à un seul des deux parents, mais qu'il a librement accès à l'autre, dans bien des cas en vertu d'ordonnances de garde partagée, cet enfant peut se retrouver avec deux beaux-parents, plusieurs demi-frères et demi-sœurs et quatre couples de grands-parents. Il en résulte une extension des limites de la famille et, selon nous, il y a de ce fait un besoin accru et non pas moindre de protéger l'intégrité de la personne et de la famille. Si deux enfants grandissent dans la même maison, unis en tant que demi-frère et demi-sœur et qu'ils savent qu'ils peuvent plus tard se marier, il

*[Text]*

all relationships, and the problem of incest. Where there is a minimum age, for example 16 or 18, when a young adolescent becomes involved in a step relationship, perhaps an exception to the prohibition could be made because in such a case, the stepsiblings have not been raised as brother and sister.

Under no circumstances do we see it as wise to allow the marriages of stepparents to stepchildren unless there are sufficient boundaries. The British Church of England Report, which states that a stepparent could marry a stepchild over 18 if the child had not "at any time been a child of the family" of the stepparent, does provide an exception. Where the stepchild had been a child of the family, no marriage with a stepparent could take place until the child reached 21 years of age. The concern of the British committee once again is with the vulnerability of children, and the possibility that they may marry a stepparent or grand-stepparent before they have matured sufficiently to make that decision. Their concern is for the children to be protected until "... a sufficient interval has elapsed for personal identity and liberty of judgment to be established." We are particularly concerned that the power position of the stepparent in relation to the child, and the effect this may have in sexual intimacy, has a high potential for being abused.

The third area is adoptive families, although it looks as though that area is being addressed in your new bill of which I have just received a copy. However, I will read what I have written, in any event. The United Church brief that was sent on April 16, 1985 said:

In adoptive families, most children are raised to think of each other as brother and sister. It is crucial to their sense of need of being wanted and belonging in the family circle. To permit marriage between adoptive siblings would emphasize the belief that they are somehow 'different' from the rest of the family. It would be giving legal sanction to incest just as much as if they were genetically related.

Two questions that occurred to us were: If an adoptive brother and sister were to marry, would they then cease by law to be brother and sister? If they married and then divorced, would they return to being brother and sister within their original adoptive family? It just becomes so completely confusing.

If it is the intention of most adoption legislation to see the integration of the adopted child into the adopting family so that the adopted child is given the same status with respect to the adopting parent as a naturally born child, then once again it would be a serious blurring of parent/child boundaries to allow the marriage of an adoptive parent with an adopted child.

For example, the situation can be imagined where a couple bring a recently-adopted six-year old female child to their

*[Traduction]*

existe un réel danger d'embrouiller les limites des rapports entre frère et sœur et entre amants et mari et femme. D'où une tendance, dont je parlerai plus en détail plus loin, à sexualiser les rapports, et le problème de l'inceste. Si un adolescent devient le demi-frère ou la demi-sœur d'un autre à l'âge de 16 ou 18 ans, on pourrait peut-être dans ce cas faire une exception à l'interdiction car les deux intéressés n'auraient pas alors été élevés comme frère et sœur.

En aucun cas nous ne croyons qu'il est sage de permettre le mariage de beaux-parents et de beaux-enfants à moins qu'il n'existe des restrictions précises. Le rapport de l'Église britannique d'Angleterre, qui précise qu'un beau-parent pourrait marier son beau-fils ou sa belle-fille de plus de dix-huit ans si l'enfant n'a «jamais été un enfant de la famille» du beau-parent, vise une exception. Si le beau-fils ou la belle-fille avait été un enfant de la famille, son mariage avec un beau-parent ne serait pas possible tant qu'il n'aurait pas atteint l'âge de 21 ans. Encore une fois, le Comité britannique s'inquiète de la vulnérabilité des enfants et de la possibilité qu'ils puissent épouser leur beau-père ou leur belle-mère ou le père ou la mère de ceux-ci avant d'être suffisamment mûrs pour prendre une telle décision. Il se préoccupe de ce que les enfants soient protégés jusqu'à ce qu'une période suffisante se soit écoulée pour qu'ils aient eu le temps de se faire une identité personnelle et qu'ils puissent exercer librement leur jugement». Nous nous soucions notamment des grandes possibilités d'abus auxquelles peut donner lieu la position d'autorité du beau-père ou de la belle-mère et de l'effet que cela peut avoir sur l'intimité sexuelle.

La troisième question concerne les familles adoptives. Il semble qu'il en soit question dans votre nouveau projet de loi, dont je viens de recevoir un exemplaire. Quoi qu'il en soit, je lirai ce que j'ai écrit. Dans le mémoire qu'elle a envoyé le 16 avril 1985, l'Église Unie disait:

Dans les familles adoptives, la plupart des enfants sont élevés de manière à se considérer comme frères et sœurs. C'est capital étant donné leur besoin d'être désirés et de sentir qu'ils appartiennent au cercle familial. Autoriser le mariage entre frères et sœurs par adoption accentuerait la croyance selon laquelle ils sont quelque peu «différents» du reste de la famille. Ce serait sanctionner juridiquement l'inceste, tout comme s'ils étaient génétiquement apparentés.

Nous nous sommes posés deux questions: Si un frère et une sœur par adoption devaient se marier, cesseraient-ils d'être frère et sœur aux termes de la loi? S'ils se mariaient, puis divorçaient, redeviendraient-ils frère et sœur au sein de leur famille d'adoption? Cela devient tellement confus.

Si la plupart des lois sur l'adoption visent à intégrer l'enfant adopté à sa famille d'adoption pour qu'il ait le même statut qu'un enfant naturel, autoriser le mariage entre un parent adoptif et un enfant adopté équivaldrait à atténuer gravement les frontières qui existent entre parents et enfants.

Par exemple, on peut imaginer une situation où un couple emmène à l'église pour la faire baptiser une petite fille de six



[Text]

church for baptism, and 12 years later the divorced or widowed father returns to marry the daughter. Such a scenario not only affects the immediate family, but also the community of the church. I would argue that such blurring of identity does not constitute true freedom.

It is no small matter that the Jewish, Muslim, Greek Orthodox, Roman Catholic, Anglican, Mennonite, Salvation Army, Presbyterian, United, Lutheran and Jehovah Witness churches—all of whom presented written responses to the bill—have strongly opposed any omission of adoptive relationships in the prohibitions.

In the opinion of my colleagues and myself, it would be preferable, then, to see exceptions made to what is an all-encompassing law which protects and does justice to all members of a family, in particular the young who are the most vulnerable. We would be open to the recommendation that provincial family courts rule on these exceptions instead of the Government of Canada. I would just like to re-emphasize that. We would rather see an all-encompassing law which protects all members, rather than no law, as a consequence of which one then later has to find other ways of protecting people.

One final point my colleagues and I wish to make concerns the element of the sexualization of relationships which we believe will result from the removal of the prohibitions in the proposed bill. The Badgely report's examination of the problem of widespread sexual abuse and incest within families is borne out by the incest study group we are running at the Institute of Family Living. I have enclosed a copy of a recent newsletter written by our institute. It is circulated to various social agencies and churches and you will notice that there is some slight bias there because we are attempting to educate people such as ministers on this issue. However, we have been running an incest study group for quite a while, and I have also quoted some aspects from the Badgely report in this little article which is appended to my brief today.

Children need protection from sexual abuse by people who are in positions of trust. I think that was made very clear in the Badgely report. When I say "people in positions of trust", I am referring to their parents, and that includes foster, step or adoptive, as well as natural parents. They need freedom to develop and grow in an environment where they are not used as sexual objects, and where they feel emotionally safe. That is the critical issue over and over again in the groups we have run and in the therapy we have done with people who have been incest survivors. It is a question of the emotional safety which was lost while they were growing up in the family in which the incest occurred. So, any law which relaxes the incest taboo or blurs the boundaries of what constitutes incest especially endangers female children and female adolescents. Thus, the removal of affinity prohibitions could reduce the definition of incest to consanguineous relationships only, and have a deleterious effect on the family as a whole.

**The Chairman:** Thank you, Ms. Marshall. Before proceeding to questions, perhaps I should tell you that, although it

[Traduction]

ans qu'ils viennent d'adopter et, douze ans plus tard, le père devenu veuf ou s'étant divorcé épouse la fille. Un tel scénario touche non seulement la famille immédiate mais aussi l'Église. Je soutiens qu'un tel affaiblissement d'identité ne constitue pas la véritable liberté.

Ce n'est pas une mince affaire que les églises juive, musulmane, orthodoxe grecque, catholique romaine, anglicane, mennonite, presbytérienne, unies et luthérienne ainsi que l'Armée du Salut et les témoins de Jéhovah—qui ont tous présenté par écrit leur réactions au projet de loi—se soient fortement opposés à ce que les interdictions n'englobent pas les liens d'adoption.

Selon mes collègues et moi, il serait alors préférable de prévoir des exceptions dans une loi générale qui accorde protection et fait justice à tous les membres d'une famille, notamment aux jeunes, qui sont les plus vulnérables. Nous serions ouverts à la recommandation voulant que les tribunaux provinciaux de la famille décident de ces exceptions plutôt que le gouvernement du Canada. Je tiens à le souligner de nouveau. Nous préférierions une loi générale qui protège tous les membres d'une famille plutôt que pas de loi du tout, ce qui nous obligerait à trouver d'autres moyens de protéger les gens.

Un dernier point que mes collègues et moi tenons à faire valoir concerne la sexualisation des rapports qu'entraînera, croyons-nous, la suppression des interdictions du projet de loi. Le rapport Badgely, qui traite du problème répandu de l'inceste et des abus sexuels dans les familles, est appuyé par les participants à l'étude sur l'inceste que nous menons à l'Institut. J'ai annexé au mémoire un exemplaire d'un récent communiqué de notre institut, que nous distribuons à divers services sociaux et aux Églises. Vous remarquerez qu'il y a de légers partis pris, mais nous cherchons à sensibiliser à ce problème des personnes comme les prêtres. Quoi qu'il en soit, nous menons une étude sur l'inceste depuis un bon bout de temps et j'ai également cité certains éléments du rapport Badgely dans ce petit article qui figure en annexe au mémoire que je vous présente aujourd'hui.

Les enfants doivent être protégés des abus sexuels que peuvent commettre des personnes en qui ils ont confiance. Je pense que c'était très clair dans le rapport Badgely. Ces personnes, ce sont les parents, qu'il s'agisse des parents nourriciers, adoptifs ou naturels ou des beaux-pères et des belles-mères. Les enfants doivent pouvoir s'épanouir et grandir dans un milieu où on ne les utilise pas comme des objets sexuels et où ils se sentent en sécurité du point de vue affectif. C'est la question capitale qui revient sans cesse dans l'étude que nous menons ainsi que dans la thérapie que suivent avec nous des personnes qui ont été victimes d'inceste. C'est une question de la sécurité affective perdue en vivant dans une famille où ils ont été victimes d'inceste. Donc, toute loi qui affaiblit le tabou de l'inceste ou qui atténue les frontières de l'inceste met en danger tout spécialement les petites filles et les adolescentes. Ainsi, la suppression des interdictions fondées sur l'affinité pourrait réduire la définition de l'inceste aux liens de consanguinité et porter préjudice à la famille dans son ensemble.

**La présidente:** Merci madame Marshall. Avant de passer aux questions, je devrais peut-être vous préciser que même si



[Text]

may not appear so from the records of the proceedings you have been able to read, we did get in touch with all of the adoptive agencies, and with a large number of family institutions and social agencies. The list numbers 15 or 20, and, as you can see, many of them made no written response. The Family Service of Canada made no written response, nor did the Children's Aid Society or the Vanier Institute. We received an acknowledgement of our letter from many of the provincial government departments concerned with adoption and families, but they did not speak to the issue. So, we did try to elicit some reaction. I apologize that we missed your particular institute. We would have asked you to send in a brief had that oversight not been made.

I now call upon Senator Nurgitz.

**Senator Nurgitz:** You are right in that we have spent some time on the legalities and the genetic problems and in finding legal or scientific ways to look at this problem. We are pleased to have you appear before the committee so that you can raise the social aspects of the problem.

From reading your brief and listening to your comments, it is obvious to me that you do not know how this proposed legislation has come about.

**Ms. Marshall:** I do. Do you mean in terms of all of the other specific applications for exemption?

**Senator Nurgitz:** Exactly.

**Ms. Marshall:** I realize that.

**Senator Nurgitz:** That is why we are here. It is one thing for you to say that we are extending the boundaries, or we ought not to extend the boundaries further, but we are constantly dealing with people already in those relationships. It seems rather harsh to us, first of all, to look at individual cases and say, "You are 84 years old, and your friend is 81. We know she is suffering from a terminal illness and that you have been living together for 45 years, but we just do not think you ought to get married." I am thinking of the last group of eight. They were quite open in their relationships; the people in the communities in which they lived knew what their family relationship was and what their other relationship was.

**Ms. Marshall:** But would that problem not be dealt with if you had something in the order of family courts, at least at the provincial level with exceptions being made there, rather than having a broad-based law which could affect the whole future of the family and the way people think of family relationships?

**Senator Nurgitz:** This is 1985. We are not going to stop people from living together who believe they love each other. Whether or not we inject our morality as to whether or not they can have that piece of paper, they will still have their relationship. That is what is troubling me.

I cannot remember the specifics of those eight cases, but I cannot imagine one of those eight saying that they will have nothing to do with the other person if they do not get a marriage certificate.

[Traduction]

cela n'en avait pas l'air d'après les comptes rendus de délibérations que vous avez pu lire, nous sommes entrés en contact avec tous les services d'adoption ainsi qu'avec un grand nombre de services familiaux et de services sociaux. La liste en donne 15 ou 20 et, comme vous pouvez le voir, bon nombre n'ont pas fait connaître leur réaction par écrit. Le *Family Service of Canada* n'a pas envoyé de mémoire, ni la Société d'aide à l'enfance ou l'Institut Vanier. Nous avons reçu un accusé de réception de bon nombre des ministères provinciaux qui s'intéresse à l'adoption et à la famille, mais ils ne se sont pas prononcés sur la question. Nous avons donc essayé de susciter une certaine réaction. Nous nous excusons d'avoir oublié votre institut. Quoi qu'il en soit, nous vous aurions demandé de présenter un mémoire.

Je donne maintenant la parole au sénateur Nurgitz.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous avez raison en ce sens que nous avons passé un certain temps sur les aspects juridiques et génétiques du problème, c'est-à-dire à trouver des optiques juridiques ou scientifiques. Nous sommes heureux que vous comparaissez devant le comité, car vous pourrez soulever les aspects sociaux du problème.

D'après votre mémoire et vos observations, il me semble évident que vous ignorez ce qui est à l'origine de ce projet de loi.

**Mme Marshall:** Je le sais. Faites-vous allusion à toutes les autres demandes d'exemption?

**Le sénateur Nurgitz:** Exactement.

**Mme Marshall:** Je m'en rends bien compte.

**Le sénateur Nurgitz:** C'est pourquoi nous sommes ici. Vous dites que nous élargissons les frontières ou que nous ne devrions pas les repousser davantage, mais nous traitons constamment avec des personnes qui ont déjà de tels liens. D'abord, il nous est plutôt difficile d'examiner des cas particuliers et de dire par exemple à un homme de 84 ans qu'il ne peut épouser son amie de 81 ans, qui souffre d'une maladie qui en est au stade terminal et avec laquelle il vit depuis 45 ans. Je pense au dernier groupe de huit. Ils avaient des rapports très ouverts; les résidents de leurs localités connaissaient leurs liens de parenté et les rapports qu'ils entretenaient.

**Mme Marshall:** Mais ne pourrait-on régler ce problème dans les tribunaux provinciaux de la famille, qui pourraient faire des exceptions, plutôt que d'établir une vaste loi qui pourrait influencer sur tout l'avenir de la famille et sur la façon dont on considère les rapports familiaux.

**Le sénateur Nurgitz:** Nous sommes en 1985. Nous n'allons pas empêcher des gens qui croient s'aimer de vivre ensemble. Que nous appliquions ou non notre moralité à la question de savoir s'ils peuvent avoir ce bout de papier, ils continueront d'entretenir les mêmes rapports. C'est ce qui m'embête.

Je ne me rappelle pas les détails de ces huit cas, mais je ne peux m'imaginer qu'une de ces huit personnes décide de ne plus avoir de contact avec l'autre si elle n'obtient pas de certificat de mariage.

[Text]

**Ms. Marshall:** I am not arguing against those individual cases having the right to be exempted, or some process which allows for application for exemption. What I am concerned about is the whole future of the family.

**Senator Nurgitz:** Let me give you another basic principle; this committee reached a decision several years ago that if a law requires as many exceptions to it as this one, then it has to be a bad law. There are now pending in Mr. Audcent's office, or somewhere around these buildings, another 15 or 18 applications. If we are going to have 20 cases a year, something is wrong with the law.

**Ms. Marshall:** Is that not a small percentage of the number of people who, in fact, are married in a year in Canada? I do not see that that is such a difficult problem, bearing in mind the thousands of marriages which take place in Canada each year.

**Senator Nurgitz:** The first time I chaired a meeting of this committee I thought we would just pass those eight bills quickly. I think the vote was unanimous that we change the law and not grant exceptions. The opinion of the members of this committee was that the general law was bad if it required that many exemptions. There is no other law in this country to which we grant exemptions of a similar number, small as you may think that number is. That is why we are here.

**The Chairman:** A further point—and you have probably read about this in the proceedings—is that we did consider variations as to whether we could move one way and leave the law rather broad and allow the provinces, as I think you have suggested in your brief, to deal with the exemptions, but we came back to our original premise, and that was that the federal government is responsible for laws relating to marriage. Once we started making an attempt to clarify and unify the law—which is not unified across Canada at the moment as a result of case law and some legislation that has been passed in Quebec—we tried to maintain our jurisdiction over marriage, rather than allowing the provinces to make exemptions and ending up, possibly, with one province ruling one way on a set of circumstances and another province ruling exactly the opposite way. I think that was one of our prime motivations in that respect.

I now call upon Senator Cools.

**Senator Cools:** Thank you, Madam Chairman.

I think I understand what you are driving at, Ms. Marshall, but I am not absolutely certain that I have a handle on it. I appreciate the sensitivity of your presentation, which is basically that we should protect against the constant erosion of the family unit and marriage. You seemed to build your case on the sexualization of relationships. Could you expand on that?

**Ms. Marshall:** I was relating this also to our concern about the incest issue and doing a great deal of counselling and therapy work with people who have been victims of incest. The major thrust of their complaints is not that it was a sexual

[Traduction]

**Mme Marshall:** Je ne conteste pas le fait qu'on peut faire des exceptions pour ces cas particuliers et je ne suis pas contre l'établissement d'un certain processus permettant l'application d'exemptions. Ce dont je me préoccupe, c'est de l'avenir de la famille.

**Le sénateur Nurgitz:** Permettez-moi de vous exposer un autre principe de base; le comité a déterminé il y a plusieurs années que si une loi exige de nombreuses exceptions, comme c'est le cas de celle-ci, alors elle est mauvaise. Au bureau de M. Audcent, quelque part près d'ici, il y a quinze ou dix-huit autres demandes en suspens. Si nous sommes pour en avoir vingt par année, il y a quelque chose ne va pas avec la loi.

**Mme Marshall:** N'est-ce pas un faible pourcentage par rapport au nombre de personnes qui se marient dans une année au Canada? Je ne vois pas que ce soit un problème si difficile, compte tenu du fait qu'il y a chaque année au Canada des milliers de mariages.

**Le sénateur Nurgitz:** La première fois que j'ai présidé une séance du comité, je pensais que nous adopterions simplement ces huit projets de loi rapidement. Je pense que le vote a été unanime sur la question de modifier la loi et de ne pas accorder d'exemptions. Les membres du comité estimaient que la loi générale n'était pas bonne dans la mesure où il fallait accorder autant d'exemptions. Aucune autre loi de notre pays ne donne lieu à un nombre d'exemptions pareil, quoique ce nombre puisse vous sembler petit. C'est pourquoi nous sommes ici.

**La présidente:** En outre—et vous l'avez probablement lu dans les délibérations—nous avons aussi envisagé de laisser la loi assez générale et de confier aux provinces, comme je pense que vous le proposez dans votre mémoire, le soin d'accorder des exemptions, mais nous sommes revenus à notre première prémisses, à savoir que c'est le gouvernement fédéral qui est responsable des lois concernant le mariage. Quand nous avons commencé à chercher à clarifier et à unifier les règles de droit—qui ne le sont actuellement pas au Canada à cause du droit jurisprudentiel et de certaines lois adoptées au Québec—nous avons essayé de garder notre compétence en matière de mariage; nous ne voulions pas permettre aux provinces d'accorder des exemptions et nous retrouver éventuellement dans une situation où une province prendrait telle décision dans telles circonstances tandis qu'une autre prendrait la décision contraire dans les mêmes circonstances. Je pense que ce fut l'une de nos principales motivations à cet égard.

Je donne maintenant la parole au sénateur Cools.

**Le sénateur Cools:** Merci, madame la présidente.

Je pense comprendre ce à quoi vous voulez en venir, madame Marshall, mais je n'en suis pas absolument certain. Je reconnais le bien-fondé de vos préoccupations, c'est-à-dire pour l'essentiel que nous devrions empêcher que l'unité familiale et le mariage ne s'effritent constamment. Il semble que votre argumentation repose sur la sexualisation des rapports. Pourriez-vous préciser votre pensée?

**Mme Marshall:** J'établissais un rapport avec nos préoccupations quant à l'inceste et avec les travaux d'orientation et de thérapie que nous menons auprès de personnes qui ont été victimes de l'inceste. Elles se plaignent surtout non pas de la rela-



[Text]

relationship—which may not have been a violent relationship—but the fact that the trust factor had broken down within the family in which they were growing up.

One of the major points I should like to make is that children and adolescents are vulnerable. They are unable to make a clear-cut, rational, adult decision about entering into an intimate relationship, which is a sexual relationship. So, if a step-parent or an uncle—older people—use their power to influence or affect a developing young person, I do not see that as being freedom of choice. I do not think that that young person experiences that as a freedom of choice issue. When we are talking about marriage, we are talking about the freedom for people to enter into a legal, sexual union. I suppose that is one aspect that you could say a legal marriage endows on people. If we are saying that there are very few prohibitions other than a blood relationship and this new one which is an adoption relationship, given the amount of step relationships that are occurring today due to remarriages, I can appreciate the situation where a so-called stepparent never has anything to do with the raising of a child. I believe that is what the British Church of England report was dealing with. There should be exceptions and they should be legally defined exceptions. I am concerned about someone who has an involvement in the raising of a child and then suddenly there is a change of that relationship. I think it creates a tremendous amount of confusion.

I have brought a couple of recommendations of anthropologists, who you may wish to have appear before this committee, who have written on this. I think that they would concur that something we call the incest taboo is a universal taboo and not just for genetic or physical biological reasons but for the protection of a structure of relationships.

**Senator Cools:** Am I to understand that you are saying we should leave the situation as it is and leave it to Parliament—mainly this body, because we cannot hand it over to the provinces because that is out of the question—to continue to deal with all these individual cases as they come up? Is that what you are proposing?

**Ms. Marshall:** I did not know that it could not be turned over to the provinces or some court system.

**Senator Cools:** What you are saying is that we should continue to have 15 or 20 petitions sitting in our files at any given moment.

**Ms. Marshall:** I am not sure that it has to be such an either/or thing. Perhaps what you need to look at is what the exemptions should be so that they are clear cut in the law.

**Senator Cools:** Last year Professor Hubbard made a brilliant presentation before us, and one of the things that emerged was that in point of fact the prohibitions are against the marriage but not against the behaviours. For instance, there is nothing in the Criminal Code; it is not an offence in law for a nephew and an aunt or a niece and an uncle to fornicate. If it is not an offence over here why is it a prohibition over there?

**Ms. Marshall:** The Badgley report has made a major recommendation that would amend the Criminal Code in connection

[Traduction]

tion sexuelle comme telle—qui n'a pas nécessairement été violente-mais du fait que la confiance est disparue dans la famille dans laquelle elles grandissaient.

Un des grands points que je tiens à faire valoir, c'est que les enfants et les adolescents sont vulnérables. Ils sont incapables de prendre comme un adulte une décision claire et rationnelle par rapport à une relation intime, c'est-à-dire une relation sexuelle. Je ne pense pas qu'il y ait liberté de choix si un beau-père ou un oncle ou un autre adulte utilise son autorité pour influencer une jeune personne en développement. Je ne pense pas que le jeune sente une liberté de choix. Quand nous parlons de mariage, nous parlons de la liberté de conclure une union sexuelle légale. Je suppose qu'on pourrait dire que c'est un élément qu'apporte le mariage. Si nous disons qu'il y a très peu d'interdictions à part celle qui est fondée sur la consanguinité et la nouvelle, qui est basée sur l'adoption, étant donné la quantité de liens auxquels donnent aujourd'hui lieu les remariages, je peux facilement comprendre qu'un beau-père ou belle-mère ne se soit jamais occupé de l'éducation d'un enfant. C'est ce qui était abordé dans le rapport de l'Église anglicane, je crois. Il devrait y avoir des exceptions définies par la loi. Je me préoccupe des cas où quelqu'un participe à l'éducation d'un enfant puis change soudainement de rapport avec cet enfant. Je pense que cela crée beaucoup de confusion.

J'ai ici des recommandations d'anthropologues qui ont écrit sur ce sujet et que vous désirerez peut-être faire comparaître devant le comité. Je pense qu'ils seraient d'accord pour dire que le tabou de l'inceste est un tabou universel non pas simplement pour des raisons génétiques, physiques ou biologiques, mais aussi pour la protection d'une structure de rapports.

**Le sénateur Cools:** Dois-je comprendre que vous estimez qu'on devrait laisser la situation telle qu'elle est et confier au Parlement—c'est-à-dire surtout à notre comité, car il est hors de question de le confier aux provinces—le soin de continuer de régler les cas individuels qui se présentent? Est-ce bien ce que vous proposez?

**Mme Marshall:** Je ne savais pas qu'on ne pourrait en confier le soin aux provinces ou à des tribunaux.

**Le sénateur Cools:** Vous soutenez que nous devrions continuer d'avoir en permanence quinze ou vingt pétitions en suspens dans nos dossiers.

**Mme Marshall:** Je ne suis pas sûre qu'il faille que ce soit aussi tranché. Vous devriez peut-être examiner ce que devraient être les exemptions de manière à les établir clairement dans les règles de droit.

**Le sénateur Cools:** L'année dernière, M. Hubbard nous a présenté un brillant exposé, duquel il est notamment ressorti que dans les faits, les interdictions empêchent le mariage mais non des comportements. Par exemple, il n'y a rien dans le Code criminel; aux termes des règles de droit, ce n'est pas une infraction qu'un neveu et une tante ou un oncle et une nièce aient des relations sexuelles. S'il n'y a pas infraction d'une part, pourquoi y a-t-il interdiction d'autre part?

**Mme Marshall:** L'une des principales recommandations du rapport Badgely modifierait le Code criminel en ce qui con-



[Text]

with what would constitute incest. It is on the back of this IFL newsletter that I distributed, item 5 of Recommendation 9. Under that recommendation they define people who are in positions of trust such as:

Parent; Step-parent; Adoptive-parent; Legal guardian; Common-law partner of child's parent, step-parent, adoptive parent, foster parent, or legal guardian; Grandparent; Uncle, aunt; Boarder in young person's home; Teacher; Baby-sitter; Group home worker; Youth group worker; Employer.

Those were suggested amendments to the Criminal Code.

**The Chairman:** Ms. Marshall, in your studies on incest have you really reached any conclusions about the proportion of these offences that occur between natural siblings and step-relationships or common-law relationships? Is there a pattern at all?

**Ms. Marshall:** I am referring here to a "Psychology Today" article of May 4, 1984 which states that over 75 per cent of the reported cases of incest in the United States are father-daughter, and under the title "father" that would include "natural father," "stepfather," and "adoptive father." They went on to point out that older brothers, uncles and close family members are also offenders. In the groups that we have worked with we have had quite a variety of things. We have had an uncle, say, the mother's brother, who lives with the children when they are growing up in a more extended family structure, and we have had two situations of a grandfather living in the home, and all the others have been fathers who were step, natural or adoptive.

**The Chairman:** When you are talking about the sanctity of a family, I do not think anybody here would disagree with the comments that you have made or the arguments that you have put forward; but I think that what you just said illustrates the fact that there has to be a difference between what we consider a criminal offence and an incestuous act and where people want to enter into a lawful union and start their own family unit. I think this is entirely different and somehow you are blurring that to an extent because there is a great difference with these people who make applications to us.

**Ms. Marshall:** I thought the Church of England report was good on that point because they distinguished between what was a child and what was an adult who was free to make a free choice. I agree that an adult who is free to make a free choice is different.

**Senator Barootes:** What was their distinction? Three years?

**Ms. Marshall:** Between 18 and 21. They had two differentiated age groups there, but they felt very strongly that if a child had been raised by that stepparent that in no way would ever qualify as a lawful marriage. How do you think it would affect, for example, the brothers and sisters who grew up with that child to have their sister marry their stepfather when they have a family reunion?

**Senator Doyle:** Is that a real issue?

[Traduction]

cerne la définition d'inceste. Elle figure au dos du communiqué de l'institut que je vous ai distribué, à la 5<sup>e</sup> rubrique, 9<sup>e</sup> recommandation. Aux termes de cette recommandation, les personnes en qui les enfants ont confiance comprendraient:

Les parents, les beaux-pères et belles-mères, les parents adoptifs, les responsables de la garde légale, les conjoints de fait des parents, les parents nourriciers, les grands-parents, les oncles, les tantes, les pensionnaires habitant le même foyer que l'enfant, les enseignants, les gardiens et gardiennes, les travailleurs sociaux, les chefs de groupements de jeunes et les employeurs.

Il s'agissait de modifications du Code criminel.

**La présidente:** Madame Marshall, dans vos études sur l'inceste, êtes-vous parvenue à des conclusions sur la proportion de ces infractions qui seraient commises entre frères et sœurs naturels, avec un beau-père ou une belle-mère ou avec les conjoints de fait? Y a-t-il un modèle qui se dessine?

**Mme Marshall:** Je vous renvoie à un article paru le 4 mai 1984 dans la revue *Psychology Today*, où il est dit que 75 pour cent des cas d'inceste déclarés aux États-Unis concernent le père et la fille; par «père», on entend le père naturel, le beau-père ou le père adoptif. On souligne qu'il y a aussi des cas d'inceste avec des frères, des oncles et des membres de la proche famille. Dans les groupes avec lesquels nous avons travaillé, nous avons eu divers cas. Nous avons eu le cas d'un oncle, disons le frère de la mère, qui avait vécu avec l'enfant dans une structure familiale élargie, et le cas de deux grands-pères qui vivaient dans le même foyer que l'enfant; tous les autres étaient des pères naturels ou adoptifs ou des beaux-pères.

**La présidente:** Quand vous parlez du caractère sacré d'une famille, je ne pense pas que personne ici ne contesterait les observations ou les arguments que vous présentez; mais ce que vous venez de dire montre qu'il doit y avoir une différence entre les délits criminels ou les actes incestueux et les cas où deux personnes veulent conclure une union légale et fonder leur propre cellule familiale. Je pense que c'est tout à fait différent et vous atténuez jusqu'à un certain point cette différence; il y a une grande différence entre l'inceste et le cas de ceux qui nous présentent une demande.

**Mme Marshall:** J'estime que le rapport de l'Église anglicane est bon sur ce point, car il distingue entre ce qu'est un enfant et ce qu'est un adulte capable de choisir librement. Je reconnais que ce n'est pas la même chose.

**Le sénateur Barootes:** Quelle était sa distinction? Trois années?

**Mme Marshall:** Entre 18 et 21 ans. Elle faisait la différence entre deux groupes d'âge, mais elle était contre tout mariage entre un beau-père ou une belle-mère et un enfant élevé dans la même famille. Au cours d'une réunion de famille, par exemple, comment pensez-vous que réagiraient les autres frères et sœurs si l'un d'eux avait épousé leur beau-père ou leur belle-mère?

**Le sénateur Doyle:** Est-ce un problème réel?

[Text]

**Ms. Marshall:** Yes, it is a real issue because once people form a marriage they are still part of a family and an extension of their own family of origin.

**The Chairman:** I do not think we have ever had an application that comes close to that. You are postulating a theory with which I have had no experience. I hear a lot of testimony on incestuous relationships but nothing where somebody is really trying to form a legal relationship that is accepted by society. So I get back to the point, that I think most of the problems have to do with, as you say, illicit relationships where people are not trying to regularize the unions, and certainly in our experience here we have never had anything close to the kind of example you are giving.

**Ms. Marshall:** I am not saying that all the prohibitions we now have are necessarily right. I can see you making several exceptions or deleting several of those, but if you drop all affinity relationships from the marriage act, which is what you are proposing to do, then I can foresee down the road some incredibly complex human relationships developing which, in the long run, will not fulfil some of the definition of what a family is able to do, which is to protect the vulnerable and to make a place where all people feel safe emotionally.

**The Chairman:** On that point, as you realize, the only affinity relationship we are dropping is that between aunts and nephews and uncles and nieces. That is the only difference that our proposals would make as far as affinity is concerned.

**Ms. Marshall:** What is the step relationship called?

**The Chairman:** It has never been defined in any sense. The present prohibitions go back to ancient Judaic law. Senator Buckwold can confirm that.

**Senator Buckwold:** An uncle could marry a niece.

**The Chairman:** In many cases, he was expected to. That still pertains. That is very much part of our Canadian culture today. I also understand it is part of the Hindu culture. In many circumstances, they are required, when someone has died within the family, to marry and become the head of the family.

The only point I am trying to make is that our Canadian culture is truly a mosaic. We all want to reinforce our family and our social ties, but we do not all come from the same background. We are simply trying to recognize, in many ways, what the actual reality is in that area today.

**Ms. Marshall:** I certainly appreciate the attempt to simplify the kinds of prohibitions that have existed, but how are you addressing step relationships, or what I am calling blended families? How will this law affect that?

**The Chairman:** It simply means, because it has never been addressed in the law, except in the common law in some areas, that what is proposed to be within the confines of Bill S-2 will constitute all prohibitions to marriage. That, in effect, puts into statute law what is now common law.

[Traduction]

**Mme Marshall:** Oui, c'est un problème réel dans la mesure où même si l'on contracte un mariage, on continue de faire partie d'une famille; on constitue une extension de sa famille d'origine.

**La présidente:** Je ne pense pas que nous ayons jamais eu de demande qui s'approche d'un tel cas. Vous présentez un cas théorique dont je n'ai aucune expérience. J'entends de nombreux témoignages sur des rapports incestueux, mais rien sur quelqu'un qui essaierait de conclure une union légale acceptée par la société. J'en reviens donc à la question à laquelle se rapporte, je pense, la plupart des problèmes, comme vous dites, c'est-à-dire aux rapports illicites où l'on n'essaie pas de régulariser son union; nous n'avons jamais eu de cas qui s'approche de l'exemple que vous avez donné.

**Mme Marshall:** Je ne dis pas que toutes les interdictions que nous avons maintenant sont nécessairement justes. Vous pouvez faire plusieurs exceptions ou en supprimer plusieurs parmi celles-là, mais si vous supprimez de la loi sur le mariage toutes celles qui sont fondées sur l'affinité, ce que vous vous proposez de faire, alors je peux entrevoir le développement de rapports humains incroyablement complexes qui, à long terme, ne pourront répondre à ce qu'une famille peut faire, c'est-à-dire protéger ceux qui sont vulnérables et assurer à tous un cadre où l'on se sent en sécurité affective.

**La présidente:** Sur ce point, comme vous le constatez, la seule relation par alliance que nous supprimons est celle qui existe entre tantes et neveux et oncles et nièces. C'est la seule différence que nos propositions apporteront en ce qui concerne les parents par alliance.

**Mme Marshall:** Comment appelle-t-on ce type de relation?

**La présidente:** Il n'a jamais été défini d'aucune façon. Les interdictions actuelles remontent à l'ancien droit judaïque. Le sénateur Buckwold est en mesure de le confirmer.

**Le sénateur Buckwold:** Un oncle pouvait épouser sa nièce.

**La présidente:** Dans de nombreux cas, on s'attendait à ce qu'il le fasse. Cela tient toujours, et fait partie intégrante de notre culture canadienne d'aujourd'hui. Je crois savoir que cette réalité existe aussi dans la culture hindoue. En effet, dans de nombreuses circonstances, en cas de décès d'un membre de la famille, ils sont obligés de se marier et l'oncle joue le rôle de chef de famille.

Ce que j'essaie de dire est que notre culture canadienne est véritablement une mosaïque. Nous souhaitons tous renforcer nos liens familiaux et sociaux, mais nous n'avons pas tous la même origine. Nous essayons simplement de reconnaître, de bien des façons, la réalité contemporaine dans ce domaine.

**Mme Marshall:** J'apprécie certes votre tentative pour simplifier les catégories d'empêchements au mariage qui ont existé, mais comment abordez-vous la question des relations entre personnes apparentées par alliance, ou ce que j'appelle les familles mêlées? Comment cette loi s'appliquera-t-elle?

**La présidente:** Cela veut simplement dire, puisque la loi n'a jamais précisé de règle quant à ce genre de relation, sauf la *common law* dans certaines régions, que ce qui est proposé aux termes du projet de loi S-2 constituera l'ensemble des empê-



[Text]

We are trying to deal with the law of marriage. This is not to say that the Criminal Code should not deal with other illicit relationships. I think that is outside the ambit of the marriage law where people are trying to form legal unions.

**Ms. Marshall:** I should like to argue that the universal taboo against incest is not, in fact, outside the marriage law; it is an implication of it.

**The Chairman:** You are talking about families, not marriage. You cannot have incest between a husband and wife.

**Ms. Marshall:** I am talking about courtship. For example, if an uncle is courting his 16-year-old niece or a stepfather, who is still a stepfather even though the mother may have died or was divorced, is courting his stepdaughter, that affects all the family relationships.

I understood from a legal person, who may have been wrong on this, that the dropping of the word "affinity" meant that you were dropping all reference to blended families and step-relationships.

**The Chairman:** Mr. MacDonald, what do you say is the situation in the case of a family where there is a stepfather, the natural mother dies, and the stepfather continues to raise the children. In law today, is that person still considered a stepparent?

**Mr. Donald MacDonald, Legal Adviser to the Committee:** In the case of death, my understanding is no. In the case of divorce, he would continue to be a stepparent to a child to whom he had become related.

**The Chairman:** In the case of divorce, the relationship continues?

**Mr. MacDonald:** Perhaps I have that reversed.

**The Chairman:** That does not make sense.

**Mr. MacDonald:** It is the opposite.

**The Chairman:** Is that the case law today?

**Mr. MacDonald:** Yes.

**The Chairman:** We have several anomalies within the law today, which have proved to be a bit of a challenge to us on these matters. Obviously, if a woman marries four times, either as a result of divorces or the death of spouses, her natural children do not continue to have three or four stepfathers.

**Ms. Marshall:** Do they legally have stepsiblings if, in one of those earlier marriages, the children were raised together? Say, two single-parent families married and each had two children and the children were raised for, say, five years together and then that couple divorced. What would be the situation? I know of several situations where those children still function as brothers and sisters to each other.

**The Chairman:** They may very well, but, legally, they would be entitled to marry.

[Traduction]

chements au mariage. En fait, ce qui était régi par la *common law* le devient par le droit écrit.

Nous étudions le droit du mariage. Il ne s'agit donc pas de dire que le Code criminel ne devrait régir aucune autre relation illicite. A mon avis, le droit du mariage n'a rien à voir lorsque des personnes essaient de s'unir légalement.

**Mme Marshall:** J'aimerais dire que le tabou universel contre l'inceste n'est pas complètement étranger au droit du mariage; il en est une conséquence.

**La présidente:** Vous parlez de la famille et non du mariage. On ne peut envisager l'existence d'une relation incestueuse entre une femme et son mari.

**Mme Marshall:** Je parle des liaisons amoureuses. Par exemple, si un oncle fait la cour à sa nièce de 16 ans, ou un beau-père, qui demeure toujours beau-père même si la mère est morte ou divorcée, fait la cour à sa belle-fille, cela modifie toutes les relations familiales.

D'après un avocat, qui a peut-être tort, j'ai cru comprendre qu'en supprimant le mot «alliance», on supprimerait tout renvoi aux familles mêlées et aux relations par alliance.

**La présidente:** Monsieur MacDonald, que diriez-vous d'une situation familiale où, la mère naturelle étant décédée, le beau-père continuerait d'élever les enfants. En droit, aujourd'hui, celui-ci est-il toujours considéré comme le beau-père?

**M. Donald MacDonald, conseiller juridique du comité:** Dans le cas d'un décès, je crois savoir que non. Dans le cas d'un divorce, il continuerait d'être le beau-père d'un enfant avec qui il est devenu apparenté.

**La présidente:** Dans le cas d'un divorce, la relation de parenté continue d'exister?

**M. MacDonald:** C'est peut-être le contraire.

**La présidente:** Cela n'a pas de sens.

**M. MacDonald:** C'est le contraire.

**La présidente:** C'est la jurisprudence actuelle?

**M. MacDonald:** Oui.

**La présidente:** La loi actuelle contient plusieurs anomalies, qui nous posent un défi. Évidemment, si une femme se marie quatre fois, que ce soit à la suite de divorces ou du décès de ses époux, ses enfants n'auront pas trois ou quatre beaux-pères.

**Mme Marshall:** Ont-ils légalement des demi-frères et demi-sœurs si, dans un des mariages antérieurs, les enfants ont été élevés ensemble? Supposons qu'un homme et une femme chefs de famille monoparentale se marient, qu'ils avaient chacun deux enfants issus d'un mariage antérieur, et qu'ils élèvent leurs enfants ensemble pendant, disons cinq ans, puis divorcent. Quelle serait la situation? Je connais plusieurs situations où des enfants de pareilles unions se considèrent toujours comme frères et sœurs.

**La présidente:** Fort bien, mais légalement, ils auraient le droit de se marier entre eux.



[Text]

**Ms. Marshall:** If the parents continue to be married to each other, are they legally stepbrothers and stepisters?

**The Chairman:** Mr. MacDonald, is there any legal recognition in that instance?

**Mr. MacDonald:** There is no prohibition with regard to stepsiblings.

**The Chairman:** I come back to the point that, if there is a relationship of trust within a family that involves young children—that is your concern and that would be our concern—if a social problem arises, I believe that has to be covered by provisions in the Criminal Code. I do agree with much that has been said in the Badgley report and with many of its recommendations, but I do not feel persuaded that that is part of the Marriage Act. I rather like the Church of England recommendations in that regard. I am, perhaps, a little uncertain as to whether we could enact an age limit in certain circumstances. Certainly, all the provinces can step in and say that no licence will be issued and, in fact, they do in their capacity to enact that type of legislation. They can enact minimum ages at which marriage licences will be granted. That is perfectly in order, and it has been done. In most jurisdictions there is a minimum age.

It can be done for different reasons, and that is why we are consulting with the provinces as we go along in the hope that, if the provinces consider that they should amend their legislation to conform, as we are trying to when we add the provision about adoptive relationships, this will bring us into conformity with present provincial laws in good measure.

**Senator Cools:** It seems to me as though you have confused two issues, that of incest and that with which we are grappling. Of the requests that we received last year, what came through overwhelmingly was that each one of them had community and family support. I remember vividly that one couple was living in a small community. They were both very active participants in their local church. I believe they had recommendations from their pastor. When you examine that sort of situation, in the name of God, how can you say no?

**Ms. Marshall:** I am not saying no to that. I am trying to argue that there should be exceptions to a law which has general prohibitions rather than having in place an open based law with no boundaries to it.

**Senator Cools:** If you are saying that the family serves the purpose of monitoring behaviours and procuring best interests, and so on, do you not think that the family will be doing those things in any event without having the need for a law under which to do it?

**Ms. Marshall:** If they are good families, yes, but the tragedy of the Badgley report is that a lot of these families are “good” families. Incest is not limited to broken homes. I am not sure that there are two separate issues. I am a little confused about this, but if you are saying that the Marriage Act should be a simple, black-and-white act such as is laid out here and that the Criminal Code should pick up more criminal offences, is that not simply transferring the law from one area to another? I find that a little confusing. If the Marriage Act governs what

[Traduction]

**Mme Marshall:** Si les parents restent mariés, les enfants sont-ils légalement des demi-frères et des demi-sœurs?

**La présidente:** Monsieur MacDonald, la loi reconnaît-elle cette situation?

**M. MacDonald:** Rien n'interdit les mariages entre demi-frères et demi-sœurs.

**La présidente:** Je reviens à l'argument selon lequel, s'il existe une relation de confiance au sein d'une famille, elle met en cause de jeunes enfants—ce qui vous préoccupe et nous aussi—si un problème social survient, j'estime qu'il doit être prévu par des dispositions du Code criminel. Je suis certes d'accord avec bien des constatations et recommandations du rapport Badgley, mais je ne suis pas convaincu que cela fait partie de la Loi sur le mariage. Je préfère les recommandations de l'Église d'Angleterre à cet égard. Je ne suis peut-être pas sûr que nous devrions établir un âge limite dans certaines circonstances. Il est certain que toutes les provinces peuvent intervenir en déclarant qu'aucune autorisation ne sera accordée et, de fait, elles le font puisqu'elles ont le pouvoir de promulguer ce genre de loi. Elles peuvent en effet promulguer un âge minimum légal pour le mariage. C'est parfaitement régulier, et elles l'ont déjà fait. Dans la plupart des provinces, il y a un âge minimum.

Elles le font pour différentes raisons, et c'est pourquoi nous les consultons au fur et à mesure que nous avançons en espérant que, si elles envisagent d'adapter leurs lois à la nôtre, comme nous essayons de le faire en ajoutant la disposition sur les relations d'adoption, cela nous permettra d'harmoniser dans une large mesure nos lois avec les lois provinciales.

**Le sénateur Cools:** Il me semble que vous avez confondu deux questions, celle de l'inceste et celle que nous étudions en ce moment. L'immense majorité des requêtes que nous avons reçues l'an dernier, était appuyée par la collectivité et la famille. Je me souviens très bien d'un couple qui vivait dans une petite collectivité. Les deux étaient membres très actifs de leur église locale. Je crois qu'ils avaient obtenu la recommandation de leur pasteur. Quand vous examinez ce genre de situation, au nom du ciel, comment pouvez-vous dire non?

**Mme Marshall:** Je ne dis pas non à cela. J'essaie de vous convaincre qu'il vaut mieux une loi avec des interdictions générales et des exceptions plutôt qu'une loi très floue et sans limite.

**Le sénateur Cools:** Si vous dites que l'institution de la famille sert à contrôler les comportements et à répondre aux intérêts de la communauté, etc., ne croyez-vous pas qu'elle le fera de toute façon sans qu'il soit nécessaire de le prescrire par une loi?

**Mme Marshall:** S'il s'agit de bonnes familles, oui, mais la tragédie du rapport Badgley est qu'un grand nombre des familles dont il parle le sont précisément. L'inceste ne se limite pas aux foyers brisés. Je ne suis pas sûre qu'il y ait deux questions distinctes. Je suis un peu perdue dans cette affaire, mais si vous dites que la Loi sur le mariage devrait être une loi simple, avec des dispositions écrites noir sur blanc, et que les délits plus graves devraient relever du Code criminel, ne transférons-nous pas simplement des dispositions d'une loi à une autre? Je

## [Text]

Canada says is the norm for relationships in terms of marriage, then we do not need to keep adding this, that and the next thing to the Criminal Code. It sounds as though you are suggesting that the prohibitions be made through the Criminal Code.

**Senator Cools:** No, I am saying the opposite, that none of these restrictions or prohibitions have been crimes.

**Ms. Marshall:** But people have not married before because of the prohibitions.

**Senator Cools:** That is the point. Many of these people continue to live together. In one case that came before us, one of the people was dying and the couple wanted to marry because they felt uncomfortable having just lived together for 20 years. We must deal with reality. It is not an offence in law, nor is it a crime for such people to be living together. It is not an offence under any law, not even under the Marriage Act, which just defines it as a prohibition against marriage. They are doing nothing illegal. Many of the cases we have examined involved couples who had been living together for 20 years.

**Ms. Marshall:** I do not see any problem with having a system, judicial, parliamentary or whatever it has to be, that allows exemptions to the Marriage Act.

**Senator Cools:** Then we return to a point made earlier. If, every few days that we sit as a body of legislators, we must pass exemptions to a certain law, then we have to look at that law.

**Ms. Marshall:** Yes, but is this to do with the jurisdiction of the law or the law itself?

**The Chairman:** It is the jurisdiction. We deal with capacity to marry, and that is all this bill is about. It has nothing to do with morality, family ties or age. It has to do with the capacity to marry. That is the federal jurisdiction right there. There are other laws in other spheres, whether they be federal or provincial, which deal with many of the issues you have raised. As can be seen from the length of time we have taken in trying to deal with this matter, we wanted, when we made a decision, to come forward with what we thought was the fairest, most realistic and best solution for all concerned. That, however, does not prohibit any other jurisdiction from changing or modifying other laws which need to be modified, such as Professor Badgley has recommended in his report.

**Senator Buckwold:** If I could be convinced that any significant change could be made to the terrible and horrifying question of incest because of this act, then I might be more influenced, Madam Chairman.

**Ms. Marshall:** That is why I am proposing that this committee hear from anthropologists and others who have done a lot of work in this area. You would hear views from a broader socio-anthropological point of view. I brought with me a copy of one of David Turner's papers. He is an anthropology professor from the University of Toronto who is on sabbatical in

## [Traduction]

trouve cela un peu embrouillé. Si la Loi sur le mariage régit ce que le Canada reconnaît comme norme de relations dans ce cadre, nous n'avons pas besoin d'ajouter telle ou telle disposition au Code criminel. On dirait que vous proposez de prescrire les empêchements au mariage au moyen du Code criminel.

**Le sénateur Cools:** Non, je dis le contraire, c'est-à-dire qu'aucune de ces restrictions ou empêchements ne constitue une infraction grave.

**Mme Marshall:** Mais des personnes n'ont pu se marier antérieurement à cause de ces empêchements.

**Le sénateur Cools:** C'est justement. La plupart d'entre elles continuent de vivre ensemble. Dans une affaire qui nous a été présentée, l'une des intéressés était mourante et le couple voulait se marier parce que les deux se sentaient mal à l'aise d'avoir simplement vécu ensemble pendant 20 ans. Nous devons traiter avec la réalité. Ce n'est pas une infraction à la loi ni un délit grave pour ces personnes de vivre ensemble. Ce n'est une infraction à aucune loi, ni même à la Loi sur le mariage, laquelle se borne à considérer cela comme un empêchement au mariage. Ces personnes-là ne font rien d'illégal. Bien des cas que nous avons examinés mettaient en cause des couples qui vivaient ensemble depuis 20 ans.

**Mme Marshall:** Je ne vois aucune objection à ce qu'un système judiciaire, parlementaire ou quel qu'il soit, permette des exceptions à la Loi sur le mariage.

**Le sénateur Cools:** Alors nous revenons à un argument déjà avancé antérieurement. Si, chaque fois que nous légiférons, nous devons autoriser des dispenses à certaines lois, alors il nous faut les remettre en question.

**Mme Marshall:** Oui, mais cela concerne-t-il l'application de la loi ou la loi elle-même?

**La présidente:** L'application de la loi. Nous étudions les empêchements de mariage, et c'est l'objet de ce projet de loi. Cela n'a rien à voir avec la moralité, les liens familiaux ou l'âge. Simplement les empêchements de mariage. C'est cela qui relève de la compétence fédérale. Il existe d'autres lois dans d'autres sphères d'activité, qu'elles soient fédérales ou provinciales, qui abordent les questions que vous avez soulevées. Comme on peut le constater d'après le temps que nous avons mis à essayer d'examiner cette question, nous voulions, en prenant une décision, trouver la solution la plus juste, la plus réaliste et la meilleure pour tous les intéressés. Toutefois, cela n'interdit en rien à un autre niveau de gouvernement de changer ou de modifier d'autres lois qui doivent l'être, comme le recommande le professeur Badgley dans son rapport.

**Le sénateur Buckwold:** Si l'on peut me convaincre que cette loi apporterait des changements importants aux affreuses dispositions sur l'inceste, je me sentirais plus disposé à l'accepter, madame la présidente.

**Mme Marshall:** C'est la raison pour laquelle je propose que notre comité entende des anthropologues et d'autres spécialistes qui ont fait d'importants travaux dans ce domaine. Cela vous permettrait d'obtenir des avis à partir d'un échantillon de points de vue socio-anthropologiques plus larges. J'ai apporté avec moi l'un des documents de M. David Turner, professeur



[Text]

Perth this year. Professor Peters of the University of Waterloo is a sociologist of the family. I think that these people have done a lot of work on the broader question being discussed by this committee. I am coming at it more as a practitioner, working with individual people and families. I do a lot of work, for example, with the stepfamily issue. I am concerned because this bill does not seem to address that area.

We are working with blended families, which comprise a very big area that is being dealt with today by marriage and family therapists. When I read this bill and consulted others as to the legal meaning of the dropping of the term "affinity," I was told that step-relationships will then be quite legitimate for marriage. This is a matter of concern to me. This is why I am impressed with the Church of England Report on step-relationships. It seems to me that that report tries to put into place some boundaries in this regard.

I agree with those comments made by both honourable senators about trying to legislate morality. I am not talking about that. I am talking about the sort of structure that this country needs to develop such that children, who are vulnerable, can grow up safely. My concern is that, if we blur the boundaries, in the long run incest will increase. I think that it could have serious effects on the structure of the family in our society, no matter how "family" is defined, whether it be single parent family, extended family or what have you. Obviously, in a pluralistic society, we must develop laws which are fair to everyone.

**Senator Nurgitz:** It seems to me that all of the people for whom we have been asked to make legislative exemptions have a deep concern about the institution of marriage and the family.

**Ms. Marshall:** That is why they want to get married.

**Senator Nurgitz:** Exactly.

**Ms. Marshall:** I appreciate that.

**Senator Nurgitz:** I understand your concerns, but, in my view, we do not need to worry about blurring any boundaries in terms of those people who will take the time and trouble to be married. I accept your argument and agree that there is cause for concern, but I think that that concern should more properly be addressed to those who will carry on illicit relationships outside the bounds of marriage. It is my concern that we might address ourselves to the wrong group in this regard.

**The Chairman:** If I may, I would make one final comment. Ms. Marshall, I think that, with respect, your concern that we are creating another problem by dropping the reference to affinity relationships, particularly with regard to step-relationships, is probably ill-founded because there is nothing in the law today to prevent people from doing that. We are not changing that aspect of the law at all. We are not creating a

[Traduction]

d'anthropologie à l'Université de Toronto, qui est en année sabbatique à Perth cette année. Le professeur Peters de l'Université de Waterloo est un sociologue de la famille. Je crois que ces professeurs ont fait d'importants travaux sur la vaste question que débat le comité. Pour ma part, je suis davantage une praticienne qui travaille avec les individus et les familles. Par exemple, je travaille beaucoup sur la question des familles par alliance. Je m'inquiète de ce que le projet de loi ne semble rien prévoir dans ce domaine.

Nous travaillons avec des familles mêlées, dont un très grand nombre sont prises en charge aujourd'hui par des spécialistes du mariage et de la famille. Lorsque j'ai lu ce projet de loi et que j'ai consulté d'autres spécialistes sur les conséquences juridiques de la suppression du terme «alliance», j'ai appris que les relations par alliance seraient tout à fait légitimes en vue du mariage. Cela m'inquiète. C'est pourquoi j'ai été impressionnée par le rapport de l'Église d'Angleterre sur les relations par alliance. Il me semble que ce rapport essaie de fixer certaines frontières dans ce domaine.

Je suis d'accord avec les observations des deux honorables sénateurs quant à vouloir légiférer sur la moralité. Je ne parle pas de cela, mais bien du genre de structure dont notre pays a besoin pour se développer afin que nos enfants, qui sont vulnérables, puissent grandir en toute sécurité. Ce qui m'inquiète, c'est que si nous rendons les frontières incertaines, la proportion de relations incestueuses s'accroîtra à long terme et risquera, à mon avis, d'avoir de graves répercussions sur la cellule familiale de notre société, quelle que soit la définition du mot «famille», qu'il s'agisse de la famille monoparentale, de la famille élargie ou de ce que vous voulez. Manifestement, dans une société pluraliste, nous devons élaborer des lois qui soient justes pour tous.

**Le sénateur Nurgitz:** Il me semble que toutes les personnes pour lesquelles on nous a demandé de faire exception à la loi se préoccupent au plus haut point de l'institution du mariage et de la famille.

**Mme Marshall:** C'est la raison pour laquelle ils veulent se marier.

**Le sénateur Nurgitz:** Exactement.

**Mme Marshall:** J'en conviens.

**Le sénateur Nurgitz:** Je comprends vos préoccupations mais, en ce qui me concerne, nous n'avons pas à craindre de rendre les frontières incertaines en ce qui concerne ceux qui prennent la peine de se marier et ne ménagent aucun effort pour le faire. J'accepte votre argument et j'admets qu'il y a des raisons de s'inquiéter, mais je crois que nos efforts devraient porter davantage sur ceux qui entretiennent des relations illicites à l'extérieur des liens du mariage. Ce que je crains, c'est que nous nous occupions du groupe qui n'est pas le bon.

**La présidente:** Si vous permettez, j'aimerais formuler une ultime observation. Madame Marshall, sauf votre respect, j'estime que vos craintes concernant le fait que nous soyons en train de créer un autre problème en supprimant la référence aux biens de parenté par alliance, est probablement mal fondée parce que rien dans la loi actuelle n'interdit de tels biens. Nous ne modifions pas du tout cet aspect de la loi. Nous ne sommes



[Text]

new kind of relationship or relaxing anything at all. That is the law today. We are not changing that at all, so far as step-relationships are concerned. There is no question about that. We are simply confirming and saying, "This is all the law there is about the capacity to marriage that is in here". We have not changed one thing about the step-relationships, because it has all been governed by the common law. That is the point I wanted to leave with you. It may be that you will have other legal advice later, but I am quite comfortable with the interpretation that we have. We have explored it.

**Senator Cools:** Madam Chairman, I have one question.

Barring the incest aspect, and so on, as a practitioner, how often are you involved with counselling people who may be closely related? I am referring to adults, those who are just so destroyed because their brother's wife or widow married somebody else—their cousin or someone? How often do you deal with cases like that? Let me give you an example of a family I once dealt with. There were three sisters. One had died, and the husband of the one who died formed a relationship with another of the sisters. They became very close and the whole episode resulted in friction between the remaining two sisters for approximately five years. They did not speak for about five years. How often are you involved in counselling in that kind of situation, and what are the numbers involved?

**Ms. Marshall:** Where there has been a death and a marriage later, I do not see that as a major problem in connection with a family conflict. If there has been a divorce, then that is quite another matter, because there is already a great deal of alienation happening. There was one case that I had to deal with where a man came in regarding the question of divorcing his wife. He wanted to marry the sister-in-law. That had quite an impact on the children of the first marriage. It involved their aunt, whom they saw as breaking up their parents' marriage. There were many ramifications in terms of a broader definition of family.

**Senator Cools:** Do you counsel many people like that?

**Ms. Marshall:** No; I would not say it is an enormous percentage.

**Senator Cools:** Then you have satisfied me that I can vote for this bill.

**The Chairman:** Ms. Marshall, we will leave this subject for a moment. We are very glad that you were able to come here and make your comments.

I will now circulate to each member of the committee a document by Claude Lévi-Strauss, and we will move to a further consideration of the divorce bills, particularly Bill C-47. That is the bill Ms. Marshall will address.

**Ms. Marshall:** I will start by saying that our centre does see a lot of couples, and their children, who are in the process of marriage breakdown. I have done a lot of work in my own personal practice with adolescents. Several of those young people are in a very difficult state in terms of trying to deal with the questions of whom they should live with, how they should visit the other, and how they should function? That is the back-

[Traduction]

pas en train de créer un nouveau genre de biens; nous n'assouplissons rien du tout. Il y a une loi aujourd'hui et nous ne la changeons pas en ce qui concerne la parenté par alliance. Il n'y a aucun doute là-dessus. Nous ne faisons que confirmer la loi et dire voilà tout ce qu'elle prévoit au sujet des empêchements au mariage. Nous n'avons rien changé sur les liens de parenté par alliance, parce qu'ils sont tous régis par la *common law*. C'est ce que je voulais vous montrer. Il se peut que vous obteniez d'autres avis juridiques plus tard, mais je suis très à l'aise avec cette interprétation. Nous l'avons bien examinée.

**Le sénateur Cools:** Madame la présidente, j'ai une question.

La question de l'inceste mise à part, etc. En tant que praticienne, vous arrive-t-il souvent de conseiller des personnes étroitement liées? Je parle d'adultes, ceux qui sont profondément touchés parce que la femme de leur frère ou de leur veuve a épousé quelqu'un d'autre, leur cousin ou un autre? Avez-vous souvent des cas de ce genre? Permettez-moi de vous donner l'exemple d'une famille avec laquelle j'ai eu affaire. Il y avait trois sœurs. L'une est décédée, et son mari a établi des relations avec l'une des deux autres. Ils sont devenus très intimes et toute l'histoire s'est terminée par un conflit qui a duré environ cinq ans avec les deux sœurs qui restaient. Ils ne se sont pas parlé pendant cinq ans. Cela vous arrive-t-il souvent d'être consulté sur ce genre de situation, et pouvez-vous donner des chiffres?

**Mme Marshall:** Lorsqu'il y a eu un décès et un mariage subséquent, je ne vois pas de risque de conflit familial. En revanche, lorsqu'il y a eu un divorce, c'est une tout autre histoire étant donné qu'il y a déjà eu brouille. J'ai eu un cas où un homme est venu me consulter sur la question de divorcer de sa femme. Il voulait se marier avec sa belle-sœur. Cela a fait l'effet d'une bombe sur les enfants du premier mariage, qui considéraient que leur tante brisait le mariage de leurs parents. Il y avait là bien des ramifications en ce qui concerne une définition élargie de la famille.

**Le sénateur Cools:** Recevez-vous de nombreuses personnes dans cette situation?

**Mme Marshall:** Non; je ne dirais pas que c'est un gros pourcentage.

**Le sénateur Cools:** Alors vous m'avez convaincu de voter pour ce projet de loi.

**La présidente:** Madame Marshall, laissons de côté ce sujet pour un instant. Nous sommes très heureux de vous avoir accueillie et d'avoir entendu vos observations.

Je vais maintenant remettre à chaque membre du comité un document de M. Claude Lévi-Strauss, et nous allons passer à un autre des projets de loi sur le divorce, c'est-à-dire le C-47. C'est celui-ci que va maintenant aborder M<sup>me</sup> Marshall.

**Mme Marshall:** Je vais commencer en disant que notre centre reçoit beaucoup de couples—avec leurs enfants—qui sont sur le point de divorcer. Dans ma pratique personnelle, j'ai eu affaire à beaucoup d'adolescents. Certains d'entre eux se trouvent dans une situation très difficile lorsqu'ils se demandent avec lequel de leurs parents ils doivent vivre, comment ils doivent rendre visite à l'autre et de quelle façon ils doivent fonc-

**[Text]**

ground I am coming to on this particular bill. I will not elaborate on this, but sometimes the reality that there has been a wait for people to work through some of their anger at a marriage breakdown has, in fact, allowed for the process of reconciliation to happen.

**Senator Nurgitz:** Would you repeat that last part?

**Ms. Marshall:** Getting some distance from one another has diffused some of the anger before they get into a legal process, and has allowed, in fact, for reconciliation counselling. I have counselled several couples who were separated for up to or more than a year, who later reconciled after they had had some distance from each other. But had they got involved in a lot of legal hassles when they were so angry with each other, it would have prevented that reconciliation from occurring. Sometimes with counselling and with time, which heals, it is possible for reconciliation to occur.

I have come to the reality of marriage breakdown, as I am a divorced and remarried person. Therefore, I am coming to that from a personal experience also. I was also a single parent for several years; and I am telling you that about myself because I address some issues around women being single parents and poor—because that is my own history.

There are quite a few issues that I want to address. I have tried to put them succinctly under two headings. One has to do with the whole issue of economic justice towards women, and the second would relate to children's rights and need for stability.

Under the heading of "Women's economic dependency"—and this may sound like a blanket statement—in virtually all of the situations I have worked in, the woman is to some extent economically dependent on her husband, and even if both parties work the fact remains that in Canada women earn approximately 60 per cent of what men earn. So, as a result, there is usually a need to address the issue of economic justice in terms of the splitting of assets and support, if there is to be any life-style equality achieved upon dissolution of marriage. I don't have any idea whether the equality provision of the Charter addresses this question, but I think we need to look at the question of what economic equality is when a marriage breaks down, and what happens there.

First, I want to mention older women. I see older women as being in serious jeopardy, in particular because we do not yet have provisions for pension-splitting. A woman who has spent most of her adult life as a homemaker, making a major contribution to society through raising a family, and often through volunteer activities and contributions to her community, is suddenly faced, with the way the bill states it, with being "self-sufficient" economically. Women over 50, and also many younger women, cannot find work because they just do not have marketable skills; and even when they do go back or retrain in an area, they are then confronted with the serious problems of both their age and unemployment.

**[Traduction]**

tionner? C'est la toile de fond de ce projet de loi. Je ne vais pas m'étendre là-dessus, mais il est parfois arrivé que l'attente d'un divorce et l'obligation pour les intéressés de surmonter leur amertume à la suite de l'échec du mariage leur a permis d'amorcer le processus de réconciliation.

**Le sénateur Nurgitz:** Voudriez-vous répéter la dernière partie?

**Mme Marshall:** En s'éloignant l'un de l'autre, certains couples ont ainsi apaisé leur colère avant de se retrouver devant le tribunal, ce qui leur a permis d'envisager la réconciliation. J'ai conseillé de nombreux couples qui étaient séparés depuis moins d'un an et qui se sont réconciliés après avoir vécu séparés l'un de l'autre pendant un certain temps. S'ils s'étaient trouvés devant les tribunaux alors qu'ils étaient en proie à la colère, cela les aurait empêchés de se réconcilier. Avec la consultation et avec le temps, qui guérit les blessures, il est parfois possible de susciter une réconciliation.

Je sais ce que représente l'échec d'un mariage puisque je suis divorcée et remariée. Par conséquent, j'en parle d'après mon expérience personnelle également. J'ai été parent unique pendant plusieurs années; je vous parle de mon cas personnel parce que je m'intéresse à la question des femmes chefs de famille monoparentale qui vivent dans la pauvreté, c'est ma propre histoire.

Il y a plusieurs sujets que je tiens à aborder. J'ai tâché de les classer en deux catégories pour simplifier les choses. Il y a, d'une part, toute la question de la justice à l'égard des femmes sur le plan économique et, d'autre part, les droits des enfants et leur besoin de stabilité.

L'expression «dépendance économique des femmes», qui peut sembler être une formule générale, regroupe tous les problèmes que j'ai constatés, à savoir que sur le plan économique, la femme dépend dans une certaine mesure de son mari, même si elle a aussi un emploi, car le fait demeure qu'au Canada, le salaire d'une femme est d'environ 60 p. 100 de celui d'un homme. Il en résulte donc que lorsque l'on parle de justice économique, il faut parler de partage des biens et de pension alimentaire, si l'on tient à ce que la femme conserve le même mode de vie après la dissolution de son mariage. J'ignore absolument si les dispositions de la Charte sur le droit à l'égalité s'appliquent aussi à ce problème, mais j'estime qu'il faut étudier ce en quoi consiste l'égalité économique après le divorce et ce qui se passe alors.

D'abord, je tiens à parler des femmes âgées. Je considère qu'elles sont dans une situation critique, surtout parce que nos lois ne prévoient aucunement le partage de la pension de vieillesse. La femme qui a passé la majeure partie de sa vie d'adulte au foyer à élever sa famille, ce qui est une contribution importante à la société, et souvent à s'occuper d'œuvres bénévoles dans sa collectivité se trouve soudainement obligée de devenir économiquement «indépendante», pour citer l'expression employée dans le projet de loi. Les femmes âgées de plus de cinquante ans et même beaucoup de femmes plus jeunes ne peuvent trouver d'emploi parce qu'elles n'ont pas de compétences monnayables sur le marché du travail. Même lorsqu'elles recommencent à travailler ou qu'elles se recyclent,



*[Text]*

Hence we agree with the comments and proposed amendments suggested by women's groups that, in cases where the spouses are older when divorce occurs, and a major source of their assets is pension rights, then such women should not be deprived of their later claim to the survivor's pension.

We would urge pension reform as a corollary to this Divorce Act, so that there is automatic pension-splitting at divorce, and a separate homemaker's pension to be established in addition to the principle of pension-splitting. We need to remember that many decisions and some of the sacrifices that couples have made in order to have something like an RRSP have been a mutual decision of the marriage, but they are not mutually shared at divorce. Right now I am dealing with a situation of a single parent mother with three children whose husband is pleading that he cannot give adequate support for them; yet he has over \$40,000 in RRSPs that she has no access to.

Secondly, regarding women with young or school-age children, an area of specialty in my own work concerns individual and family counselling with single-parent mothers. Some of these women are victims of family violence, such as wife-battering. The chronic anxiety of single mothers is imminent economic disaster. Many already live below the poverty line. The National Council of Welfare Report on Poverty in Canada, released last week, has once again emphasized that women and the young "are particularly vulnerable to poverty". Half of all of the one-parent families headed by women are poor. These account for 33.5 per cent of the low-income families reported on in that report. This "feminization of poverty" is of particular concern to us as therapists.

Marriage and family therapy journals and studies indicate that, in well over 50 per cent and perhaps as high as 75 per cent of marriage breakdowns, the women and children end up with a lower standard of living and the former husband ends up with a considerably higher standard of living. For example, a detail that is often forgotten in the legal process is that a custodial parent has to arrange and pay for child care just to go out with a friend for an evening. A non-custodial parent has no such organizational details or expenses. The women with whom I work—even if they are professional women—feel that justice is seldom done in economic terms when a marriage ends. In addition, there is the serious reality of women who are battered emotionally or physically by a spouse and are then rendered incapable of supporting themselves adequately. In such cases, it may still be useful to maintain grounds for divorce other than the one-year separation, with respect to obtaining a just economic settlement for such women.

*[Traduction]*

elles doivent faire face aux autres problèmes graves de l'âge et du chômage.

Nous souscrivons donc aux observations des groupes féminins et aux amendements qu'ils ont proposés, notamment celui qui veut que lorsque le couple est âgé au moment du divorce et que sa principale source de revenus est des droits à pension, la femme ne devrait pas être privée du droit de réclamer la pension de son conjoint lorsque celui-ci décède.

Nous réclamons donc une réforme du régime des pensions comme corollaire à la Loi sur le divorce de façon à ce que la pension soit automatiquement partagée au moment du divorce et qu'en plus de dispositions en ce sens, la loi établisse une pension distincte à l'intention des ménagères. Nous devons nous rappeler qu'une grande partie des décisions qu'un couple prend et des sacrifices qu'il fait pour constituer un régime enregistré d'épargne-retraite ont fait l'objet d'une entente mutuelle, mais que les fruits n'en sont pas également partagés au moment du divorce. J'aide actuellement une mère de trois enfants séparée d'un mari qui affirme ne pas pouvoir lui verser une pension alimentaire suffisante bien qu'il possède plus de 40 000 \$ dollars dans un régime enregistré d'épargne-retraite auquel lui seul a accès.

De plus, mon travail comporte une partie assez spécialisée qui consiste en un service de consultation individuel et familial à l'intention des mères qui élèvent seules de jeunes enfants ou des enfants d'âge scolaire. Certaines d'entre elles sont victimes de violence au foyer; ce sont des femmes battues. La perspective d'une catastrophe économique imminente est cause d'anxiété chronique chez les mères seules. Beaucoup d'entre elles vivent déjà au-dessous du seuil de la pauvreté. Le Rapport sur la pauvreté au Canada, publié la semaine dernière par le Conseil national du bien-être, a de nouveau souligné que les femmes et les jeunes enfants «sont particulièrement exposés à la pauvreté». La moitié des familles monoparentales dont le chef est une femme sont pauvres. Ces familles constituent 33,5 p. 100 des familles à faible revenu sur lesquelles porte le rapport. En tant que thérapeutes, cette «féminisation de la pauvreté» nous préoccupe particulièrement.

Les journaux et les études portant sur la thérapie familiale et du couple indiquent que dans plus de 50 p. 100 et peut-être même dans 75 p. 100 des cas d'échec du mariage, les femmes et les enfants subissent une baisse de leur niveau de vie contrairement aux ex-époux dont le niveau de vie augmente considérablement. Par exemple, il est un détail qu'on oublie souvent dans le processus juridique, c'est que le parent qui obtient la garde des enfants doit payer les services d'une gardienne ne fit-ce que pour sortir avec des amis. Le parent qui n'a pas la garde des enfants n'a pas à faire face à ces préoccupations ni aux dépenses qu'elles entraînent. Les femmes avec lesquelles je travaille, même si ce sont des professionnelles, estiment que lorsqu'un couple divorce, il est rare que la justice économique soit appliquée. En outre, il ne faut pas oublier la dure réalité des femmes qui ont été brutalisées moralement et physiquement par leur époux et qui sont devenues incapables de subvenir entièrement à leurs besoins. Dans de tels cas, il serait peut-être utile de prévoir dans la loi des motifs de divorce autres qu'une séparation d'un an afin d'obtenir pour ces femmes un règlement économique juste.



## [Text]

Other economic issues affecting women with children relate to the need for an amendment directing the custodial spouse and children to live in the matrimonial home during proceedings, and this is especially important for the emotional stability of the single-parent family unit during that rocky time when the dissolution of the marriage is not yet settled. There is also a need for an amendment binding the estate of the person having support obligations. There is also a need for a cost-of-living clause built into support payments and provision for children to be supported to at least age 18, and I will develop that point in the next section.

The second major area would be the children's right to stability. Under that heading, I would first of all see stability of place. In a marriage breakdown, children suffer greatly. One thing that helps the alleviation of the grieving process is ongoing stability of place. The loss of a parent, and the subsequent loss of a home and familiar territory—for example, their neighbourhood, friends, school, et cetera—can be shattering to a child's developing sense of self. There is ample evidence these days that childhood depression and learning disabilities at school are related to family breakdown. We are concerned that a child has the least disruption possible while his or her parents are working through their divorce. Hence, we propose that the right to remain in the family home, whenever possible, be seen as a basic right and need of children.

Where children are much older, change is still stressful. We agree with the proposed amendment that children be supported till age 18, which is the age of accountability as seen in the new Young Offenders Act. The widespread problem of unemployment is necessitating many young adults remaining in their home and not moving out, as may be the ordinary course. The same is true for post-secondary students. I am presently working with two divorced mothers who each have three adult children around the 19, 20, 21 age group, who are students or have graduated from something like a community college and cannot find work. They are still living at home with the mother, and in both those cases the father's support for them stopped at the age of 18, but the mother is still economically trying to provide the home. It is a serious problem for the parent who does not have a lot of money to still provide that home for young adult children of the marriage.

The second area, then, would be the child's right to stability of persons. This need for children to have stability of persons is intricately related to the issue of mediation, custody and access orders. We believe strongly that a child needs an ongoing relationship with both parents, except in situations of sexual abuse or physical or emotional violence where it might be necessary to protect the child from his or her abusive parent. As a result, divorcing spouses need a forum in which to discuss, apart from the issue of the marriage, their joint responsibilities as parents concerning their children. We concur with the other proposed

## [Traduction]

Il est d'autres questions d'ordre économique touchant les femmes et les enfants, notamment la nécessité d'un amendement accordant au parent qui a la garde des enfants ainsi qu'aux enfants le droit d'habiter le foyer familial pendant la procédure de divorce, ce qui est tout particulièrement important pour l'équilibre affectif d'une famille monoparentale pendant la période mouvementée qui précède la dissolution officielle du mariage. Il faut également un amendement engageant les biens du conjoint faisant l'objet d'une ordonnance alimentaire. Il faut aussi adopter une disposition d'indexation des pensions alimentaires sur le coût de la vie et une autre prévoyant le versement d'une pension alimentaire pour les enfants jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 18 ans, point sur lequel je reviendrai avec plus de précisions tout à l'heure.

La deuxième grande catégorie a trait aux droits des enfants à la stabilité. Je songe avant tout à la stabilité géographique. Au moment d'un divorce, les enfants souffrent beaucoup. Le fait de continuer à demeurer au même endroit est un facteur qui contribue à atténuer le poids de l'épreuve. La perte d'un des parents et, par la suite, d'un foyer et d'un environnement familial—par exemple, le voisinage, les amis, l'école, etc.—peut avoir un effet destructeur sur l'image que l'enfant forme de soi. De nos jours, on constate fréquemment chez les enfants des tendances dépressives et des difficultés d'apprentissage à l'école qui résultent de l'éclatement de la famille. Nous tenons à ce que la vie des enfants soit le moins bouleversée possible lorsque leurs parents divorcent. Par conséquent, nous proposons de considérer comme un droit et un besoin fondamental des enfants la possibilité de continuer d'habiter le foyer familial.

Lorsque les enfants sont plus âgés, le changement est quand même pour eux un facteur de tension. Nous souscrivons à l'amendement proposé voulant que «les enfants» aient droit à une pension alimentaire jusqu'à l'âge de 18 ans, l'âge de la responsabilité aux termes de la nouvelle Loi sur les jeunes contrevenants. Le chômage très répandu force beaucoup de jeunes adultes à continuer d'habiter le foyer familial au lieu de le quitter comme ce serait normalement le cas. C'est également vrai des étudiants du niveau postsecondaire. Je travaille actuellement avec deux mères divorcées dont chacune a trois enfants adultes d'environ 19, 20 ou 21 ans qui sont étudiants ou diplômés d'un établissement d'enseignement du niveau collégial et qui ne peuvent trouver de travail. Ils vivent toujours avec elles et, dans chaque cas, le père a cessé de fournir une aide financière lorsqu'ils ont atteint l'âge de 18 ans, elles doivent donc continuer seules de subvenir aux besoins financiers de la famille. Lorsque la mère n'a pas beaucoup d'économies, il lui est très difficile d'assurer la subsistance de jeunes adultes.

L'autre priorité serait le droit de l'enfant à la stabilité de son milieu humain. Ce besoin est étroitement lié à la question de la médiation, de la garde et des ordonnances d'accès. Nous sommes intimement convaincus qu'un enfant a besoin d'une relation continue avec ses deux parents, sauf dans les cas d'abus sexuels ou de violence physique ou mentale où il peut être nécessaire de le protéger contre celui de ses parents qui le maltraite. Par conséquent, les époux en instance de divorce doivent pouvoir discuter de leurs responsabilités conjointes de parents à l'égard de leurs enfants, en faisant abstraction de la question

## [Text]

amendments and believe that at least one compulsory mediation session, to be recommended by lawyers and paid for by the courts, would enable both parents from the outset to see that they both continue to have parental responsibilities. This would go a long way towards involving the non-custodial person in a role other than that of providing economic support, and would thus lessen the consequent resentment.

Obviously, if spouses live in different parts of the country, it may be impossible to make mandatory any mediation sessions, and the issue of support and its enforcement may then be the most critical issue. We would also tend to feel that a divorce or custody proceeding, or a variation order, should take place in a court in the province of the custodial parent in order to facilitate the principle of "the best interests of the child".

Perhaps I could just make one comment on enforcement. One of the things that I see as causing an incredible amount of stress to, for example, a single-parent mother who has three little children is the need to keep going back to the court to say, "I am not getting my support payments." It is putting all of the onus on her. I understand that the Manitoba system is trying to get away from that situation by having an independent agency go after that money. I really think that is an enormous improvement for the parent, emotionally as well as from the point of view of just the complications arising out of the need to continue to go back to the court. That takes a real toll on the person. A great many people just do not bother going after support, because of that situation.

In addition, we believe that extended family bonds—with, for example, aunts, uncles, grandparents, et cetera—should be respected in determining "the best interests of the child", and persons other than parents ought to be able to apply for a custody order. I have personally seen this give "stability of persons" to children in families where both parents were drug addicts. Such alternative custody may be part of a mediation session, so that, in such a case, the mediation would involve the parents and perhaps someone else such as a grandparent, so that there is some involvement in terms of dialogue around that court order.

Mediation sessions, we feel, should be allowed at least once during the court proceedings. I notice that point has been brought up in some of the transcripts that I have read. However, obviously there needs to be limitations which do not allow it to be used as a delay or stalling tactic.

Mediation, in effect, becomes the couple's task, while ending their marriage, to allow for the children's right to both parents. If it is affirmed by the Divorce Act, we believe that mediation will contribute to the non-custodial parent's ongoing involve-

## [Traduction]

du divorce lui-même. Nous souscrivons aussi aux autres amendements qui ont été proposés et sommes d'avis qu'au moins une séance de médiation obligatoire, recommandée par les avocats et payée par les tribunaux, permettrait de faire prendre conscience aux deux parents, dès le début, qu'ils continuent d'avoir des responsabilités parentales. Cela contribuerait grandement à faire jouer à celui des parents qui n'a pas la garde des enfants un autre rôle que celui de simple soutien financier et à atténuer le ressentiment ainsi engendré.

De toute évidence, lorsque les époux habitent en différents endroits du pays, il peut devenir impossible de les obliger à participer à des séances de médiation, et la question des ordonnances alimentaires et de leur application pourrait, dans ce cas, constituer un problème des plus épineux. Nous inclinons aussi à penser que les procédures de divorce ou d'attribution de la garde des enfants ou encore les actions en modification devraient se dérouler dans un tribunal de la province où habite le parent qui a la garde des enfants afin de favoriser l'observance du principe de l'«intérêt de l'enfant».

Si vous me le permettez, je ferai une seule observation au sujet de l'application des ordonnances. L'une des choses qui, à mes yeux, cause une tension immense, par exemple, chez une mère divorcée qui a trois enfants, est qu'elle est parfois obligée de retourner sans cesse devant le tribunal parce que son ex-époux ne lui verse pas sa pension alimentaire. Elle porte la totalité du fardeau sur ses épaules. Je crois savoir qu'au Manitoba, on tâche de remédier à cette situation en chargeant un organisme indépendant de percevoir la pension alimentaire. Je crois sincèrement que cela constitue une amélioration énorme pour le parent concerné, tant sur le plan moral que sur le plan strictement pratique, en supprimant l'obligation de retourner devant les tribunaux, ce qui peut devenir vraiment épuisant. C'est d'ailleurs pour cette raison que beaucoup de mères ne se donnent même pas la peine de poursuivre leurs ex-époux lorsque ceux-ci ne leur paient pas leur pension alimentaire.

De plus, nous estimons que les liens familiaux étendus—c'est-à-dire, par exemple, avec les tantes, les oncles, les grands-parents, etc.—devraient entrer en ligne de compte lorsque la cour détermine «l'intérêt de l'enfant» et que les parents ne devraient pas être les seuls à pouvoir requérir une ordonnance de garde. J'ai personnellement constaté que cela assure la «stabilité du milieu humain» aux enfants dont les deux parents sont narcomanes. Cette solution peut être adoptée au cours d'une séance de médiation; en pareil cas, la médiation nécessiterait la participation des deux parents et peut-être d'une troisième personne, par exemple un grand-parent, ce qui favoriserait le dialogue au sujet de l'ordonnance du tribunal.

À notre avis, les séances de médiation devraient être autorisées au moins une fois pendant le procès. D'après les témoignages que j'ai lus, ce sujet a déjà été abordé. Cependant, il faudra évidemment y prévoir des limites afin que ces séances ne puissent servir de tactiques dilatoires ou obstructives.

En fait, la médiation fait partie du devoir qu'a le couple qui met fin à son mariage de respecter le droit de ses enfants au contact avec leurs deux parents. Si la médiation est consacrée par la Loi du divorce, nous croyons qu'elle favorisera le maintien des rapports entre les enfants et le parent qui n'en a pas la



[Text]

ment with his or her children and hence alleviate the problem of enforcement of support orders.

I do not know whether you have had this document already submitted, but I have put in a copy of the California Statutes regarding joint custody and mediation. Appendix "A" is the California Statutes regarding joint custody and Appendix "B" the California Statutes regarding mandatory mediation.

**The Chairman:** Thank you, Ms. Marshall. Senator Nurgitz?

**Senator Nurgitz:** Ms. Marshall, I have just a couple of things to ask you. First, however, let me say that after you said all those nice things about us progressive Manitobans, I was about to endorse everything you said, but I have a couple of small points. One is that I assume, in giving us this Appendix, the California Statutes on custody and mediation, you are showing us that as a successful American experience?

**Ms. Marshall:** I do not know if the Joint Custody Statute has been proven successful yet, although I think they have at least built in there some ways in which joint custody can be "not absolutely mandatory" or can be revoked.

However, the mediation experience, from the limited amount of time it has been in force has, I think, had some significant success in terms of involving both parents in the ongoing wellbeing of their children and of the parenting task, so that if the non-custodial parent is only asked to give money—and that parent is usually a he—I can see why it creates tremendous resentments. I have three men right now whom I am working with who only have visiting rights to their children and they have brought their children in for an assessment with me and some counselling sessions with them and their children together. All three of them are feeling that they have never been allowed to see the school records; they have never been allowed to see the doctor's records, and, if there had been some kind of mediation process, I really think that they would be feeling a lot better about the support money that they are paying for their children.

**Senator Nurgitz:** You told us at the outset that one of the things you do is act as a mediator.

**Ms. Marshall:** When requested, yes.

**Senator Nurgitz:** That is part of a professional skill that you have?

**Ms. Marshall:** Yes, that is right.

**Senator Nurgitz:** Can you help me with this point that is troubling me: How do you mediate between two people, one of whom is unwilling?

**Ms. Marshall:** What I have done is tried to explain to that person, even if it is only the one session that they will come to, that the benefits for them in having a mediation process allows them both to be involved in the ongoing care of their children.

[Traduction]

garde et qu'elle atténuera le problème de l'application des ordonnances alimentaires.

J'ignore si vous avez déjà lu ce document qui nous a été soumis, mais j'ai déposé une copie des lois californiennes sur la garde conjointe et la médiation. L'annexe «A» contient les lois californiennes sur la garde conjointe et l'annexe «B», les lois californiennes sur la médiation obligatoire.

**La présidente:** Je vous remercie, madame. Sénateur Nurgitz, vous avez une question?

**Le sénateur Nurgitz:** Madame, je n'ai que deux questions à vous poser. D'abord, après toutes les bonnes choses que vous avez dites au sujet des Manitobains progressistes que nous sommes, je suis prêt à souscrire à l'ensemble de vos suggestions, mais je voudrais avoir des éclaircissements sur deux petits détails. Premièrement, je présume que vous nous soumettez les lois californiennes sur la garde et la médiation comme l'exemple d'une expérience américaine qui a réussi, n'est-ce-pas?

**Mme Marshall:** J'ignore s'il est prouvé que la loi sur la garde conjointe a donné de bons résultats, bien qu'elle contienne, je crois, quelques dispositions prévoyant de ne pas rendre la garde conjointe «absolument obligatoire» ou même de la révoquer.

Par contre, je pense que l'expérience de la médiation, dans la courte période de son application, a donné des résultats importants en permettant aux deux parents de participer au bien-être de leurs enfants et à leur éducation, car si le parent qui n'a pas la garde des enfants—et il s'agit habituellement du père—a pour seule fonction d'aider financièrement la mère, je comprends qu'il puisse en concevoir un profond ressentiment. A l'heure actuelle, je conseille trois hommes qui n'ont que le droit de rendre visite à leurs enfants, et ils m'ont tous les trois amené ces enfants pour une séance d'évaluation et de consultation. Les trois pères estiment qu'ils n'ont jamais eu le droit de voir le dossier scolaire de leurs enfants, ni leur dossier médical, alors que, s'il y avait eu médiation, je suis certain qu'ils considéreraient autrement la pension alimentaire qu'ils versent pour leurs enfants.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous nous avez dit dès le début que l'une de vos fonctions était celle de médiatrice.

**Mme Marshall:** Lorsqu'on me le demande, oui.

**Le sénateur Nurgitz:** Cela fait partie de vos compétences professionnelles?

**Mme Marshall:** C'est exact.

**Le sénateur Nurgitz:** Peut-être pourriez-vous m'aider à comprendre une chose: comment pouvez-vous agir comme médiatrice entre deux personnes dont l'une fait preuve de mauvaise volonté?

**Mme Marshall:** J'essaie d'expliquer à celle-ci que, même si c'est la seule séance de médiation à laquelle les deux conjoints participeront, cela aura l'avantage de leur permettre de participer à l'éducation de leurs enfants.



[Text]

**Senator Nurgitz:** What you are saying, I take it then, is that you would use the compulsory mediation session not to mediate but to persuade the unwilling party to take part in the process?

**Ms. Marshall:** In that particular case, yes. It at least opens the door to the fact that there is another way to go, other than an adversarial role.

**Senator Nurgitz:** I think you would find not only in this committee but also in the House of Commons committee that if we knew that all parties were willing participants, we would make mediation compulsory. I am having a difficult time understanding how you can mediate with one unwilling party.

**Ms. Marshall:** When people see that their status as a parent is involved in this and they are really honest about being an ongoing parent to their child, they will. If they say I do not care because I did not want these children in the first place and do not want to be involved with them, then maybe all you do is have an enforcement law and one compulsory mediation session clarifies that. Most of the people I have seen, even though they are very hostile to their former spouse, want to have some way in which they can both function as parents to their children. I agree with you that a good mediator has to really work hard to win over the kind of person who is hostile from the outset.

**Senator Cools:** People who are going to you are usually people who are in that category of going for help.

**Ms. Marshall:** I have been in the position of having one party come to me and I phoned the other party and asked them if they would be willing to mediate.

**Senator Cools:** Honourable senators, I do not know if you are aware of it, but Ms. Marshall has a reputation in Toronto as being a very fine family counsellor.

**Senator Nurgitz:** I am sure she does, but she just has not convinced me that there can be a compulsory mediation session.

I think what you have told me, Ms. Marshall, is that you can have a compulsory session where one person is prepared to mediate and where you can convince, persuade, cajole—

**Senator Cools:** Seduce.

**Senator Nurgitz:** —snuggle up to, be nice to and even con the other. I say that in its kindest form.

**Ms. Marshall:** In one of the proposals, I noticed that a lawyer should tell them that this thing exists called mediation. If somebody is really angry, they may not bother even researching what it is.

**Senator Nurgitz:** Or hear it when it is told to them.

**The Chairman:** I think the point that the Minister of Justice has made is that it is a marvellous objective for us to move towards compulsory mediation, but that at the moment he does not feel that he could possibly write it into this legislation

[Traduction]

**Le sénateur Nurgitz:** Si je comprends bien, vous recourez à la séance de médiation non par souci de médiation, mais pour persuader la partie réfractaire d'y participer?

**Mme Marshall:** Dans ce cas particulier, oui. Au moins, cela fait voir aux parents que l'affrontement n'est pas l'unique façon de vivre cette expérience.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous vous rendrez compte que si les membres de notre comité et de celui de la Chambre des communes étaient certains que les deux parties seraient disposées à participer au processus, nous ferions de la médiation une procédure obligatoire. J'ai du mal à comprendre comment vous pouvez faire de la médiation lorsque l'une des parties s'y oppose.

**Mme Marshall:** Lorsque les gens voient qu'il est question de leur statut de parent et lorsqu'ils tiennent sincèrement à les conserver, ils acceptent la médiation. S'ils s'en moquent parce qu'ils ne voulaient pas avoir d'enfants de toute façon et qu'ils ne tiennent pas à continuer de s'en occuper, tout ce qu'il y a à faire est d'obtenir une ordonnance exécutoire et une seule séance de médiation obligatoire suffit à régler le problème. La plupart des gens que j'ai conseillés, même s'ils étaient très hostiles à l'égard de leur ancien conjoint, voulaient trouver une formule leur permettant à tous deux de jouer leur rôle de parent. J'admets avec vous qu'un médiateur doit travailler avec acharnement pour gagner à sa cause un conjoint qui est hostile dès le début.

**Le sénateur Cools:** Ordinairement, les gens qui vous consultent sont ceux qui ont besoin d'aide.

**Mme Marshall:** Il est déjà arrivé qu'un conjoint vienne me voir et que je téléphone à l'autre pour lui demander s'il serait disposé à participer à une séance de médiation.

**Le sénateur Cools:** Honorables sénateurs, vous ne le savez peut-être pas, mais M<sup>me</sup> Marshall a, à Toronto, la réputation d'être une experte en consultation familiale.

**Le sénateur Nurgitz:** Je n'en doute pas un instant, mais elle ne m'a pas encore convaincu tout à fait qu'une séance de médiation peut être obligatoire.

Sauf erreur, vous m'avez dit qu'il peut y avoir une séance obligatoire lorsque l'un des conjoints est disposé à y participer et lorsque vous pouvez convaincre, persuader, gagner...

**Le sénateur Cools:** Séduire.

**Le sénateur Nurgitz:** ... bercer, flatter ou même leurrer l'autre conjoint. Je ne dis pas cela dans un sens péjoratif.

**Mme Marshall:** Dans l'une des propositions, j'ai vu qu'un avocat devait dire au conjoint qu'il existe une procédure appelée médiation. Par contre, lorsque l'un des conjoints est vraiment en colère contre l'autre, il peut très bien ne pas se donner la peine de se renseigner à ce sujet.

**Le sénateur Nurgitz:** Il peut aussi faire la sourde oreille lorsqu'on le lui explique.

**La présidente:** Si je ne m'abuse, le ministre de la Justice nous a dit que la médiation obligatoire était un objectif très louable, mais que pour l'instant, il ne croyait pas pouvoir intégrer une disposition en ce sens au projet de loi parce que les

[Text]

because there simply are not enough people qualified to do what would be necessary to handle the number of divorces going through the courts. So it would be quite unfair as it would literally back up divorce cases for years. I think it is a reality today, although I am sure that he is very open to the idea that it is an objective we would all like to work towards.

**Senator Nurgitz:** How many mediators are there in Toronto?

**Ms. Marshall:** I do not know.

**The Chairman:** Are we talking about 20 or 200 qualified mediators?

**Ms. Marshall:** Not 200.

**Senator Nurgitz:** Do we know how many divorce cases there are in the city of Toronto in a year?

**Ms. Marshall:** I do not know. What about places the Unified Family Court in Richmond, B.C.? How has their ten years of experience worked on doing mediation with families?

**The Chairman:** It is excellent, but it is not enough. We have to train the people. This is the whole point. I would be all for more unified family courts that would handle all of these problems apart from the actual legal judgment of divorce. I think it would be an excellent way to move for the preservation of whatever is left of the family unity, particularly when children are involved. Incidentally, I think one of the amendments that have been made has stressed these last provisions that you were just speaking of about the non-custodial parent having access to school and medical records. That has already been amended in the other side to provide for that. So that is one of your concerns that has been addressed.

**Ms. Marshall:** I was sympathetic to many of the submissions that you had from fathers' groups, but I also emphasize my concern about the situation of women who are in the position themselves of trying to raise children and not getting adequate support, and the law not seeming to be on their side.

**The Chairman:** I think many groups have addressed that and I am not sure even with the amendments that we have that all our concerns are fully addressed, and we are still looking at them on this side.

I should like to thank you very much for coming today. I think you have been very helpful.

The committee adjourned.

[Traduction]

ressources humaines actuelles ne suffiraient tout simplement pas à faire tout le travail que suppose le grand nombre d'actions en divorce présentées devant les tribunaux. Ce serait donc très injuste car cela retarderait littéralement le règlement des causes de divorce de plusieurs années. C'est la réalité aujourd'hui, mais je suis certaine qu'il est très ouvert à l'idée et qu'il sait que nous tenons tous à travailler pour atteindre cet objectif.

**Le sénateur Nurgitz:** Combien y a-t-il de médiateurs à Toronto?

**Mme Marshall:** Je l'ignore.

**La présidente:** À votre avis, le nombre de médiateurs qualifiés est-il plus près de 20 ou de 200?

**Mme Marshall:** Il n'y en a pas 200.

**Le sénateur Nurgitz:** Savez-vous combien d'actions en divorce sont entendues par les tribunaux à Toronto chaque année?

**Mme Marshall:** Je ne sais pas. Que dire d'organismes comme la *Unified Family Court*, de Richmond, en Colombie-Britannique? Que ressort-il des dix années d'expérience de cet organisme dans la médiation avec les familles?

**La présidente:** L'expérience est concluante, mais insuffisante. Nous devons former des gens. Voilà tout le problème. Personnellement, je serais très heureuse qu'il y ait plus de tribunaux de ce genre pour régler tous ces problèmes avant le divorce. Ce serait un excellent moyen de préserver ce qui reste de l'unité familiale, surtout lorsque le couple en instance de divorce a des enfants. D'ailleurs, je crois que l'un des amendements qui ont été proposés contenait des dispositions pour régler le dernier problème dont vous avez parlé, celui du droit qu'a le parent qui n'a pas la garde des enfants de connaître les dossiers scolaire et médical de ses enfants. L'amendement a déjà été adopté à l'autre endroit, ce qui fait qu'on a déjà remédié à l'une de vos préoccupations.

**Mme Marshall:** J'ai lu avec sympathie beaucoup des mémoires que vous avez reçus d'associations de pères divorcés, mais je ne saurais trop vous dire l'inquiétude que me cause la situation des femmes qui doivent élever elles-mêmes leurs enfants, qui ne reçoivent pas une pension alimentaire suffisante et que la loi ne semble pas défendre.

**La présidente:** De nombreux groupes ont dénoncé cet état de choses et je ne suis pas certaine que les amendements que nous proposons suffiront à régler tous ces problèmes; notre comité continue d'étudier la question.

Je tiens à vous remercier d'être venue témoigner aujourd'hui. Vous nous avez été très utile.

La séance est levée.















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

WITNESS—TÉMOIN

Ms. Diane Marshall, M.Ed., The Institute of Family Living.

M<sup>me</sup> Diane Marshall, M. Ed., *L'Institute of Family Living.*



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

Thursday, October 31, 1985

Issue No. 27

**Seventh Proceedings on:**

The Examination of Bill S-2, "An Act to amend and consolidate the laws prohibiting marriage between related persons"

AND

**Ninth proceedings on:**

The Examination of the subject-matter of Bill C-46, "An Act to amend the Divorce Act"; Bill C-47 "An Act respecting the Divorce and Corollary Relief Act"; and Bill C-48 "Family Orders Enforcement Assistance Act"

WITNESS:

(See back cover)

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Le jeudi 31 octobre 1985

Fascicule n° 27

**Septième fascicule concernant:**

L'étude du projet de loi S-2, «Loi modifiant et unifiant le droit interdisant le mariage entre personnes apparentées»

ET

**Neuvième fascicule concernant:**

L'étude de la teneur des projets de loi C-46 «Loi modifiant la Loi sur le divorce»; C-47 «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires»; et C-48 «Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales»

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Barootes	Lewis
Buckwold	*MacEachen (or Frith)
Cools	Robertson
Doyle	Robichaud
Fairbairn	*Roblin (or Doody)
Flynn	Stanbury

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Barootes	Lewis
Buckwold	*MacEachen (ou Frith)
Cools	Robertson
Doyle	Robichaud
Fairbairn	*Roblin (ou Doody)
Flynn	Stanbury

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)





## ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, December 19, 1984:

"Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Flynn, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Walker, P.C., that the Bill S-2, intituled: "An Act to amend and consolidate the laws prohibiting marriage between related persons", be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Flynn, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, June 12, 1985:

"With leave of the Senate.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-46, intituled: "An Act to amend the Divorce Act", in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

"With leave of the Senate.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-47, intituled "An Act respecting divorce and corollary relief in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

"With leave of the Senate.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-48, intituled: "An Act to provide for the release of information that may assist in locating defaulting spouses and other persons and to permit, for the enforcement of support orders and support provisions, the garnishment and attachment of certain money payable by Her Majesty in right of Canada",

## ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 19 décembre 1984:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Flynn, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Walker, C.P., que le projet de loi S-2, intitulé: «Loi modifiant et unifiant le droit interdisant le mariage entre personnes apparentées, soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Flynn, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 12 juin 1985:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du projet de loi C-46, intitulé «Loi modifiant la loi sur le divorce», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du projet de loi C-47, intitulé: «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

«Avant la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du projet de loi C-48, intitulé «Loi prévoyant la communication de renseignements susceptibles de permettre de retrouver les conjoints défaillants et d'autres personnes, ainsi que la saisie-arrest, pour l'exécution d'ordonnances et d'ententes alimentaires, de certaines sommes entre les mains de Sa Majesté du chef du Canada», avant que ce

in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s’y rattachant.

La motion, mise aux voix est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 31, 1985

(35)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:00 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Barootes, Cools, Doyle, Fairbairn, Neiman, Nurgitz, Robichaud and Stanbury. (8)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald MacDonald, Research Officer. *From the Law Branch of the Senate:* Mr. Mark Audcent, Assistant Law Clerk and Parliamentary Counsel.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witness:* Professor Alastair Bissett-Johnson, Faculty of Law, Dalhousie University, Halifax.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated: December 19, 1984, resumed consideration of Bill S-2, intituled: "An Act to amend and consolidate the laws prohibiting marriage between related persons".

The witness made a statement and answered questions.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 12, 1985, resumed consideration of the subject-matters of Bill C-46, intituled: "An Act to amend the Divorce Act"; Bill C-47, intituled: "An Act respecting the Divorce Corollary Act"; and Bill C-48, intituled: "Family Orders Enforcement Assistance Act".

The witness made a statement and answered questions.

At 11:00 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 31 OCTOBRE 1985

(35)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit à 9 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Neiman (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Barootes, Cools, Doyle, Fairbairn, Neiman, Nurgitz, Robichaud et Stanbury. (8)

*Également présents:* M. Donald MacDonald, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement. M. Mark Audcent, Légiste et conseiller parlementaire, adjoint Direction du service législatif du Sénat.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoin:* M. Alastair Bissett-Johnson, faculté de droit, Dalhousie University, Halifax

Conformément à son ordre de renvoi du 19 décembre 1984, le comité reprend l'étude du projet de loi S-2: «Loi modifiant et unifiant le droit interdisant le mariage entre personnes apparentées».

Le témoin fait une déclaration et répond ensuite aux questions.

Conformément à son ordre de renvoi du 12 juin 1985, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-46 «Loi modifiant la Loi sur le divorce»; du projet de loi C-47 «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires»; et du projet de loi C-48 «Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales».

Le témoin fait une déclaration et répond ensuite aux questions.

A 11 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:



## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, October 31, 1985

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9.00 a.m. to consider the subject matter of Bill C-46, to amend the Divorce Act; Bill C-47, respecting the Divorce and Corollary Relief Act; and Bill C-48, Family Orders Enforcement Assistance, also, to examine Bill S-2, to amend and consolidate the laws prohibiting marriage between related persons.

**Senator Joan Neiman (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we will commence our deliberations this morning with consideration of Bill S-2, to amend and consolidate the laws prohibiting marriage between related persons. We have with us today Professor Alastair Bissett-Johnson from Dalhousie University. Professor Bissett-Johnson was recommended to me as being a very valuable witness to come before our committee with respect to our study of the Marriage Act, and so I arranged for him to be here. In the course of doing so, I found that he is also an expert in the Divorce Act. In fact, he had some hand in preparing it, so I think we are very fortunate to have him appear before us today.

For your information, Professor Bissett-Johnson was born in Britain and took his LL.B at the University of Nottingham and his LL.M on this side of the water, at the University of Michigan. He has lectured in Britain and has also spent some years in Australia as a lecturer. He has been at Dalhousie University since 1977 and has been engaged in an advisory capacity, and probably in a more practical way, in the preparation of various acts. This morning he showed me, I think, the Family Law Act from the Yukon in which he had a very significant part to play. He has also appeared before committees and assisted in the preparation of the Divorce Act, which we will be looking at a little later.

Professor Bissett-Johnson's qualifications are really too numerous to go into at this stage, but I simply want to assure him that we are very pleased to have him with us today. I have already circulated to the members of the committee a copy of his rather extensive presentation to our committee. Professor Bissett-Johnson will not read this presentation but will simply comment from it. Because of its length, I think we will simply take it as being distributed to the other members of the group and we will not print it as an appendix. I notice that his presentation also contains the answers to a number of questions I put to him in the divorce area in an earlier letter.

Professor Bissett-Johnson, I will now ask you to go ahead and comment, as you will, on the Marriage Act.

**Professor Alastair Bissett-Johnson, Faculty of Law, Dalhousie University, Halifax, Nova Scotia:** Madam Chairman and honourable senators, it is a particular pleasure for me to

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 31 octobre 1985

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 heures pour étudier la teneur du projet de loi C-46, Loi modifiant la Loi sur le divorce, le projet de loi C-47, Loi concernant le divorce et les mesures accessoires, le projet de loi C-48, Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales, ainsi que le projet de loi S-2, Loi modifiant et unifiant le droit interdisant le mariage entre personnes apparentées.

**Le sénateur Joan Neiman (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous commencerons nos délibérations ce matin par l'étude du projet de loi S-2, Loi modifiant et unifiant le droit interdisant le mariage entre personnes apparentées. Nous accueillons aujourd'hui le professeur Alastair Bissett-Johnson de l'Université Dalousie. On m'avait dit que le professeur Bissett-Johnson serait un témoin d'une très grande valeur pour le Comité dans le cadre de son étude de la Loi sur le mariage. J'ai donc pris des dispositions pour que nous l'entendions. Au cours de mes démarches, j'ai découvert qu'il était également spécialiste de la Loi sur le divorce, dont il a même participé à la rédaction. Je crois donc que nous avons beaucoup de chance qu'il soit avec nous aujourd'hui.

A titre indicatif, le professeur Bissett-Johnson est né en Grande-Bretagne où il a obtenu sa licence en droit à l'Université de Nottingham. Quant à sa maîtrise en droit, il l'a passée de ce côté-ci de l'Atlantique, à l'Université du Michigan. Il a été professeur en Grande-Bretagne ainsi qu'en Australie pendant quelques années. Il enseigne à l'Université Dalhousie depuis 1977. Ses services ont été retenus à titre d'expert-conseil, et probablement d'une manière plus pratique, pour la rédaction de diverses lois. Ce matin il m'a montré, je crois, la Family Law Act du Yukon, dans la rédaction de laquelle il a joué un très grand rôle. Il a également comparu devant divers comités et participé à la rédaction de la Loi sur le divorce que nous étudierons plus tard cette année.

Les compétences du professeur Bissett-Johnson sont vraiment trop nombreuses pour que nous les énumérions toutes, mais permettez-moi simplement de vous assurer que nous sommes très heureux de l'avoir parmi nous aujourd'hui. J'ai déjà remis aux membres du Comité un exemplaire de son exposé très exhaustif. Le professeur Bissett-Johnson ne lira pas son exposé; il se contentera de faire des remarques sur certains points qui y sont traités. Étant donné sa longueur, nous considérerons tout simplement qu'il a été distribué aux autres membres du groupe et ne l'imprimerons pas en appendice au fascicule d'aujourd'hui. Je remarque que son exposé contient également des réponses à un certain nombre de questions sur le divorce que je lui avais posées dans une lettre antérieure.

Professeur Bissett-Johnson, je vous demande maintenant de prendre la parole et de faire les remarques que vous jugerez utiles sur la Loi sur le mariage.

**Le professeur Alastair Bissett-Johnson, Faculté de droit, Université Dalhousie, Halifax (Nouvelle-Écosse):** Madame le président et honorables sénateurs, cela me fait grand plaisir de

[Text]

be asked to appear before you today. I take this as an honour not only for myself but for my law school, and as a way of indicating that, despite the difficulties of which you have no doubt read in the newspaper and the disastrous fire we have had at Dalhousie, we are in business; not, perhaps, in as comfortable conditions as we were before the fire, but we are in business. The only thing I would ask you to bear with me on is that our word processing capability is not what it once was, and if there are any typographical errors, and I believe that there are two different type faces used in my presentation, I hope that you will bear with me and consider it as an inevitable consequence of the fire.

My first comments relate to the Marriage Act. The first thing I would like to emphasize is that the restrictions on marriage which are contained in the prohibited degrees, either of consanguinity or of affinity, obviously go back a very long way and they ante-date our modern knowledge of genetics and eugenics. Therefore I think it is important to realize that there are deeply felt societal issues involved and although obviously people such as my friend Abby Lippman, who I believe appeared before your committee at an earlier stage, can tell you considerable amounts about the genetic risks involved, I think it is important to emphasize also that that may not be the totality of the issue. That raises a particular force in relation to things such as adoptive and step relationships where there is not a eugenic risk involved but there are, nevertheless, deeply felt societal issues and I think it is significant that those have attracted evidence and comments from churches and other influential groups in the community. Therefore the first point I would like to make is that science is an important tool, but it may not tell us everything about this area because, as I say, these taboos in society go back a very long way, long before any of the tribes or the people involved had any knowledge of genetics at all.

The second area that I would like to move on to is the constitutional distinction between the capacity to marry and the solemnization of marriage. This is, in my judgment, a very subtle distinction at the margin. It is very easy, in a clear-cut case, to tell what goes to solemnization of marriage and what goes to capacity, but in fact, in the extraordinary case, it can be extremely difficult. I teach the conflict of laws at my university and this same distinction is relevant in the conflict of laws, because in the conflict of laws, capacity to marry is traditionally governed by the ante-nuptial domiciliary law of the parties, and solemnization is governed by the law of the place where the marriage took place. There are a number of very difficult cases in the books about just where that boundary line is.

In my materials, I have referred to a splendid Irish case where the couple married in the Republic of Ireland, and then they split, and the husband came to England and acquired an English wife. In so doing, he got an English divorce, as he was

[Traduction]

comparaître devant vous aujourd'hui. Je considère cela comme un honneur non seulement pour moi-même mais pour la faculté de droit. Je profite de l'occasion pour vous signaler que, malgré les problèmes dont vous avez sûrement entendu parler dans les journaux et l'incendie catastrophique que nous avons eu à Dalhousie, nous avons repris nos activités; peut-être pas dans des conditions aussi bonnes que celles que nous avions avant l'incendie, mais nous nous sommes remis à la tâche. Je voudrais seulement vous demander de faire preuve de compréhension sur un point. Notre service de traitement de textes n'est plus ce qu'il était et il est possible qu'il y ait dans mon document des erreurs typographiques; je crois même qu'on y a utilisé deux types de caractères. J'espère que vous ne m'en tiendrez pas rigueur et que vous considérerez cela comme une conséquence inévitable de l'incendie.

Je parlerai tout d'abord de la Loi sur le mariage. J'aimerais en premier lieu insister sur le fait que les empêchements au mariage qui entrent dans la catégorie des degrés prohibés, liens de parenté par consanguinité ou alliance, remontent de toute évidence à très longtemps, bien avant l'arrivée de la génétique et de l'eugénique. Je crois qu'il est important qu'on se rende compte qu'il y a eu jeu des questions ayant de graves répercussions sur la société. En outre, bien que, de toute évidence, des personnes comme mon ami Abby Lippman, qui a déjà comparu je crois devant votre Comité, peuvent vous dire quantité de choses sur les risques génétiques en cause, je trouve important d'insister également sur le fait qu'il n'y a peut-être pas que cela. Cette question revêt une importance particulière en ce qui concerne des choses comme la parenté adoptive et les liens établis par mariage ultérieur lorsqu'il n'y a pas de risque eugénique en cause, mais il se pose néanmoins des questions ayant de graves répercussions sociales. Je crois qu'il est révélateur que celles-ci aient suscité le témoignage et les commentaires de représentants d'Églises et d'autres groupes ayant une influence dans la collectivité. Le premier point que je voudrais faire ressortir, c'est que la science est un outil important, mais qu'elle ne suffit pas dans ce domaine, du fait que, comme je l'ai dit, ces tabous de notre société remontent à très loin, bien avant qu'une tribu ou un peuple en cause n'ait eu quelque notion de génétique.

J'aimerais maintenant parler de la distinction constitutionnelle entre la capacité matrimoniale et la célébration du mariage. Il s'agit selon moi d'une distinction très subtile à la limite. Il est très facile, dans un cas ordinaire, de dire ce qui appartient à la célébration du mariage et ce qui appartient à la capacité matrimoniale, mais cela pourrait en fait être très difficile dans un cas extraordinaire. Je donne des cours sur le conflit des lois à mon université, et cette même distinction est pertinente dans le conflit des lois parce que, dans ce domaine, la capacité matrimoniale est par tradition régie par la loi du domicile prénuptial des parties, et la célébration du mariage, par la loi du lieu de célébration. Dans un certain nombre de causes répertoriées très difficiles, les juges ont eu du mal à trancher la question.

Dans mon exposé, j'ai parlé d'une cause irlandaise extraordinaire. Il s'agit de l'histoire d'un couple qui s'était marié en République d'Irlande puis qui s'était séparé. Le mari s'était rendu en Angleterre et y avait épousé une Anglaise. Pour ce



## [Text]

entitled to do, and he married another lady whom he met in England. However, for old times sake, apparently, they went back and a second marriage took place in the Republic of Ireland. That immediately posed problems, because there is a restriction in Article 41 of the Irish Constitution about the re-marriage of people in Ireland during the lifetime of their existing spouses, as judged by the law of Ireland.

The second marriage also broke down in the case of *Breen vs Breen*, and the question arose as to whether the marriage in Ireland was a valid one. If it infringed a relevant law—that is to say the restrictions in Irish law about re-marriage—then obviously it had infringed a provision of the *lex loci celebrationis*, the law of the place of celebration, and obviously the marriage was no good at all; it was a complete nullity. On the other hand, the question of the Irish law was regarded as being one of capacity. The husband and the new wife, at all relevant times, were domiciled in England, and the English court got into an enormous problem about which side of the borderline the provision of the Irish Constitution fell. So, they looked at the Irish law, and the only Irish case on the point was split; there were two judges on that court, and they had split, in the best Irish tradition, one to one.

The point that I want to make is that this distinction between capacity to marry and solemnization is a subtle one in a difficult case. I do not think it is necessarily going to be solved by a mechanical application of rules, such as paramountcy or inconsistency. I think there is more subtlety involved in it, and my own predilection would be to say that if it is possible for the provinces and the federal government to come to an accommodation in this area, it would be better than fighting a battle. It seems quite clear that some of the provinces—at least from the material I have examined—feel that their whole concept and philosophy of adoption might be under attack if marriage between people within adoptive relationships were permitted. So, my own feeling is that if it is possible to come to an accommodation, I recommend that that be done because, as I said, I am not sure that it would be terribly helpful to fight out things in this area on the basis of mechanical applications of constitutional doctrines.

I have looked at Professor Hubbard's article in the *McGill Law Review*. There is a line of cases that I wish to draw to your attention that suggests that, contrary to what he may have suggested in that article, it is possible for provincial adoption laws to have an effect on federal divorce laws without questions of paramountcy of the federal law being involved.

There is a case called *Hillier v. Williams*, a Manitoba Court of Appeal case, which also ended up simultaneously in Alberta under the initials "HW". What happened was that one of the parties to a divorce had been granted access under the terms of the divorce order, and subsequently the custodial parent remarried and wanted to have that child adopted by her new husband. That case suggests that even although the incidental effect of the adoption was to cut off access conferred under the

## [Traduction]

faire, il a obtenu un divorce en Angleterre, comme il y était autorisé, et a épousé cette femme qu'il avait rencontrée en Angleterre. Toutefois, en souvenir du passé, semble-t-il, il serait retourné en république d'Irlande où un deuxième mariage aurait été célébré. Cela a immédiatement posé des problèmes étant donné que l'article 41 de la Constitution irlandaise interdit le remariage en Irlande tant que l'ex-conjoint est vivant.

Le deuxième mariage a également été un échec dans l'affaire *Breen c. Breen*, et les juges se sont demandé si le mariage en Irlande était valable. Si celui-ci enfreignait une loi applicable—c'est-à-dire les restrictions de la loi irlandaise à l'égard du remariage—il enfreignait alors de toute évidence une disposition de la loi du lieu de célébration. Par conséquent, le mariage n'était manifestement pas valable; il était tout à fait nul. D'autre part, la question de la loi irlandaise a été considérée comme étant une question de capacité matrimoniale. Le mari et sa nouvelle épouse, pendant toutes les périodes visées, ont été domiciliés en Angleterre, et le tribunal britannique a éprouvé énormément de difficultés à rendre une décision à l'égard de la disposition de la Constitution irlandaise. Les juges ont donc étudié la jurisprudence concernant la loi irlandaise et se sont rendu compte que la seule décision existant sur le sujet était partagée: les deux juges qui avaient entendu la cause avaient rendu une décision partagée dans la meilleure tradition irlandaise, un contre un.

Ce que je veux faire comprendre c'est que cette distinction entre la capacité matrimoniale et la célébration du mariage est subtile dans un cas difficile. Je ne crois pas qu'on parviendra nécessairement à la faire en appliquant mécaniquement des règles comme celles de la primauté ou l'incompatibilité. Je crois qu'il y a plus de subtilité en cause ici et j'aurais tendance à dire que, si les provinces et le gouvernement fédéral peuvent en arriver à un compromis dans ce domaine, cela vaudrait mieux que de livrer une bataille. Il semble très clair que certaines provinces d'après les documents que j'ai lus du moins—estiment que leur propres théories en matière d'adoption pourraient être contestées si le mariage entre des personnes ayant des liens adoptifs était autorisé. J'estime donc qu'il est possible d'en arriver à un compromis, ce que je recommande, parce que, je le répète, je ne suis pas sûr qu'il serait très utile de livrer bataille dans ce domaine en se fondant sur des applications mécaniques de doctrines constitutionnelles.

J'ai lu un article du professeur Hubbard dans la revue «*McGill Law Review*». Il y a diverses affaires sur lesquelles j'aimerais attirer votre attention et qui laissent supposer contrairement à ce qu'il a pu prétendre dans cet article, qu'il peut arriver que les lois provinciales en matière d'adoption aient un effet sur les lois fédérales sur le divorce sans qu'il soit question de primauté de la loi fédérale.

Il y a l'affaire *Hillier v. Williams*, jugée par la Cour d'appel du Manitoba, qui a abouti en même temps en Alberta sous le nom de *H c. W*. Dans cette affaire l'une des parties à un divorce s'était vu accorder un droit d'accès par une ordonnance. Le parent à qui avait été confié l'enfant s'est remarié et a voulu que son nouveau mari adopte son enfant. Cette affaire montre que même si l'effet secondaire de l'adoption était de supprimer le droit d'accès accordé en vertu de la Loi sur le



## [Text]

Divorce Act—and which access had been thought by the trial judge to be in the best interest of the child—the provincial order could stand and access under the federal Divorce Act was curtailed by the subsequent provincial adoption order.

So, I would not want you to think that just because the federal law is in the field it necessarily precludes incidental impacts of provincial legislation. I think that that is a very significant point.

It seems to me that—and again, of course, with my accent you will guess that perhaps I do not understand these things as well as Canadians, but having practised in two federal jurisdictions, in Australia and here, I think I have some idea of how the game is played—before one gets to questions of inconsistency and paramountcy one has to ask oneself whether legislation is, as it were, properly within the sphere of competence of the legislature passing it.

I think that at a certain point the provinces might have a case for saying: “Really, this isn’t marriage legislation at all; it is an obvious attempt to invade the provincial responsibilities over adoption.” So, if it were thought that the federal government was going to pass legislation which had the effect of undermining provincial adoption laws, I think there is at least a case for saying in some circumstances there could be a constitutional objection from the provinces, and I do not regard Professor Hubbard’s point, as I understand it, that just because there is a question of the federal government having occupied the field it automatically wins in all circumstances. I would not want to be thought to approve of that. Again, it is a much more subtle question, and if it is a much more subtle question, then an accommodation, in my judgment, would be appropriate, and if the provinces and this committee were to take the view that perhaps people within adoptive relationships should be precluded from marrying to preserve the “as if born to” principle, which I think is central to most provincial adoption laws, perhaps that might be a way of solving the problem without having to fight it out to the bitter end. As I said, constitutional battles have a habit of being fairly bitter and long lived. If you can outflank the constitutional battle that is a better way of doing it.

So, in my presentation I have worked on the basis that there is a legitimate provincial interest involved in adoption. I think the case of *Broddy v. Director of Vital Statistics*, an Alberta case, which was taken to the Alberta Court of Appeal, was decided on the basis of the particular Alberta legislation. It was impossible for the court to give an interpretation that would forbid the marriage, but that does not lead inescapably to the view that differently-worded legislation—and, in fact, my understanding is that Alberta subsequently amended the legislation—would have produced a similar result. Certainly, when I helped draft the Children’s Act in the Yukon Territory, I was of the view that we had, by a slightly different form of wording, produced a result which was rather different from the *Broddy* case.

A point that Professor Hubbard makes in his material is that English law does permit adopted people to intermarry with people that they stand in an adopted relationship to. That,

## [Traduction]

divorce—accès que le juge avait estimé être dans l’intérêt de l’enfant—l’ordonnance provinciale pouvait s’appliquer et le droit d’accès accordé en vertu de la Loi fédérale sur le divorce a été supprimé par une ordonnance provinciale d’adoption subséquente.

Ne ne voudrais pas que vous pensiez qu’une loi fédérale, du simple fait qu’elle existe, a nécessairement primauté sur les répercussions accessoires des lois provinciales. Je crois qu’il s’agit là d’un point très important.

Il me semble que—et une fois de plus, il va sans dire, mon accent vous incitera à parier que je ne comprends peut-être pas ces choses aussi bien que les Canadiens—néanmoins, comme j’ai pratiqué dans deux juridictions fédérales, en Australie et ici, je crois que j’ai une idée des règles du jeu. Avant qu’on en vienne aux questions d’incompatibilité et de primauté il faut se demander si la loi relève, telle qu’elle était, de la compétence de l’assemblée législative qui l’adopte.

Je crois qu’à un certain moment les provinces seraient justifiées de dire: «Mais il ne s’agit pas du tout de législation sur le mariage; c’est une tentative évidente pour empiéter sur les responsabilités provinciales en matière d’adoption.» Par conséquent, si certains pensent que le gouvernement fédéral veut adopter des lois qui affaibliraient les lois provinciales sur l’adoption, il pourrait y avoir dans certains cas une opposition constitutionnelle des provinces. Si je comprends bien, M. Hubbard affirme que le gouvernement fédéral doit automatiquement gagner, quelles que soient les circonstances, pour la simple raison qu’il occupe déjà le terrain. Je ne veux surtout pas qu’on pense que j’approuve ce point de vue. Encore une fois, il s’agit d’une question beaucoup plus nuancée, qui nécessiterait par conséquent des accommodements. On pourrait résoudre le problème sans bataille difficile si les provinces et le Comité décidaient d’interdire le mariage entre personnes liées par adoption afin de respecter le principe selon lequel l’enfant adopté est considéré de la même façon que l’enfant légitime, principe qui est selon moi le pivot de la plupart des lois provinciales en matière d’adoption. Comme je l’ai déjà dit, les luttes constitutionnelles sont en général longues et amères; il est donc préférable de les éviter.

Par conséquent, j’ai fondé mon exposé sur la prémisse que les provinces sont tout à fait justifiées de s’intéresser aux questions d’adoption. L’affaire *Broddy v. Director of Vital Statistics*, qui a été portée devant la Cour d’appel de l’Alberta, a été jugée en fonction de la loi albertaine. Il était impossible au tribunal de trouver dans ce cas précis une interprétation empêchant le mariage, mais cela ne veut pas dire automatiquement qu’une loi formulée différemment aurait des conséquences semblables; d’ailleurs, si je me souviens bien, l’Alberta a par la suite modifié sa loi. Lorsque j’ai contribué à la rédaction du Children’s Act du Yukon, j’avais l’impression que, en adoptant simplement un libellé légèrement différent, nous avions obtenu un résultat très éloigné de l’issue de l’affaire *Broddy*.

M. Hubbard souligne dans son article que la loi anglaise autorise les personnes adoptées à épouser des personnes qui leur sont liées par suite de cette adoption. C’est vrai, bien sûr.

## [Text]

of course, is true. It is also true, however, that Professor Cretney, who was one of the Law Commissioners in England, regarded that as an unsatisfactory aspect of English law and, in fact, in some way infringed and undermined the whole philosophy of adoption law. If you are really trying to make adopted children "as if born" to the adoptors, then you should follow that through, as it were, to the end of that philosophy, and perhaps treat the people as precluded from marriage in the same way that the law of the Australian states precludes such marriage.

I have also been asked to comment briefly about the question of stepparent relationships and the relationship of stepchildren to other children within a blended family and whether a marriage should be permitted between those. I wrote a long article on this in Volume 11 of the Reports on Family Law, second edition, and one of the things that concerned me in those cases was that in many cases—perhaps in too many cases—children were being adopted into second families, thereby squeezing the access parent out of the picture. Of course, that necessarily follows from the decision in *Hillier and Williams*—that is, that this is the effect.

My own view is that it may be necessary to distinguish between cases where an adoption of the stepchild has taken place and cases where that has not happened, because in the case where an adoption of the stepchild into the new family has not taken place, he presumably knows that he is, in some way, not the brother or sister of the people with whom he is living; he is obviously related by marriage, the marriage of one of his parents, but it seems to me that in that situation the child knows that he has another parent out there and that, in fact, he is not "as if born" to the family with whom he is residing. My judgment is that at least there is some distinction to be drawn in law between the stepchild situation where there is no adoption into the new family and the case where the stepchild has been adopted into the family.

It might be possible with careful drafting to draft legislation saying that if people had lived, as it were, in a common family as brother and sister during their childhood, that they should be within prohibited degrees, but I have a feeling that the drafting of that legislation would be extremely difficult.

Professor Hubbard in his article also made another point which, I think, was in favour of allowing people within adopted relationships to intermarry, and that was based on the criminal law and the fact that the offence of incest requires a blood relationship, as it is defined in the Criminal Code. I believe what Professor Hubbard could not have known at the time he wrote that article was that there are provisions in the Badgley committee report on sexual offences which would, in certain circumstances, put a step-parent and the stepchild within a particular sort of relationship which, I think, they described as abuse of trust, which would attract more severe penalties under the criminal law if sexual relations took place contrary to the provisions of the proposed amendment.

I do not think we should, as it were, dilute the civil law to mirror the criminal law at a time when the criminal law is being recommended to be tightened up in view of the serious

## [Traduction]

C'est cependant vrai aussi que M. Cretney, qui était un des commissaires-juristes d'Angleterre, considérait que cet aspect de la loi anglaise n'était pas satisfaisant et qu'il contredisait même tous les principes sous-tendant les lois en matière d'adoption. Si l'on veut vraiment que les enfants adoptés soient considérés comme s'ils étaient nés de leurs parents adoptifs, il faut mener ce raisonnement jusqu'au bout et empêcher les personnes liées par adoption de se marier entre elles, comme le fait le droit australien.

On m'a également demandé de donner brièvement mon avis sur la question des relations avec les parents par alliance et les enfants d'un autre lit, dans les familles reconstituées, ainsi que sur l'opportunité d'autoriser le mariage entre ces personnes. J'ai écrit un long article sur ce sujet dans le volume 11 des *Reports on Family Law* (deuxième édition). Un des éléments qui me préoccupaient dans le cas de ce genre, c'est que souvent—peut-être trop souvent—les enfants étaient adoptés dans leur seconde famille, ce qui ne laissait plus aucune place à l'autre parent par le sang. Bien sûr, c'est la conclusion qui découle nécessairement de la décision rendue dans l'affaire *Hillier and Williams*.

Selon moi, il pourrait être nécessaire d'établir une distinction entre les cas où l'enfant d'un autre lit a été adopté et les cas où il n'y a pas eu adoption. En effet, si l'enfant n'a pas été adopté dans sa nouvelle famille, il sait probablement qu'il n'est pas vraiment le frère ou la sœur des personnes avec qui il vit; il est de toute évidence lié à elles par mariage, c'est-à-dire par le mariage d'un de ses parents, mais il me semble que, dans une situation de ce genre, l'enfant sait qu'il a un autre parent à l'extérieur de la famille. En fait, il n'est pas considéré comme étant né des deux parents avec qui il habite. Selon moi, il faudrait au moins établir une distinction en droit entre les enfants d'un autre lit qui sont adoptés dans leur nouvelle famille et ceux qui ne le sont pas.

Ce serait possible si l'on rédigeait la loi avec beaucoup de soin, en disant par exemple que des personnes ayant vécu dans une même famille comme frère et sœur pendant leur enfance ne devraient pas pouvoir se marier, mais je pense qu'il serait extrêmement difficile de rédiger une loi de ce genre.

M. Hubbard présentait également dans son article un autre argument qui, je pense, était favorable au mariage entre personnes liées par adoption: c'est que, selon le Code criminel, il ne peut y avoir inceste que si les personnes en cause sont unies par les liens du sang. Je pense que M. Hubbard ne pouvait pas savoir, au moment où il a écrit cet article, que certaines dispositions proposées par le comité Badgley dans son rapport sur les infractions sexuelles auraient dans certains cas un effet contraire aux modifications proposées, à savoir que le parent par alliance qui aurait des rapports sexuels avec un enfant d'un autre lit serait passible de peines particulièrement sévères étant donné ses liens avec l'enfant et la relation de confiance dont il aurait abusé.

Je ne pense pas que nous devions diluer les dispositions du Code civil pour refléter celles du droit pénal, au moment même où l'on recommande que ce dernier soit resserré pour répondre



[Text]

problems of sexual offences. It seems to me that there is a case for saying that there can be an abuse of trust and an abuse of a position of authority by a stepparent if that person has sexual intercourse with somebody who is not, under law, able to give a meaningful consent. That is a form of aggravated sexual offence which the law should take cognizance of. It should reflect its view of the seriousness of the problem. I do not think you can say just because incest does not now cover sexual relations with a step-daughter that we must, therefore, have the provincial adoption laws mirror the criminal law. I do not think that is a proper approach.

In short, if I am asked to sum up my position on the Marriage Act, I would say that the provisions on affinity are far too complicated. The experience in Australia, where I taught, was that it was giving rise to exactly the sort of problems with which this committee is being confronted, problems that resulted in applications from people and private members' bills to get around. The Australians then introduced a court procedure for granting consent to marry within the prohibited degrees, but the trouble is that that never really worked either because virtually every one of the cases had what—at least the parties who made the application thought—was an exceptional character. Every one of these people said they were deeply in love. If you look at the other cases there will be an additional factor. One of the cases with which your committee is familiar is when one of the parties was apparently suffering from cancer and this marriage was something that they deeply wanted.

I am not sure that it is possible to specify in law circumstances which would enable the court to make any meaningful determination. If every case becomes an exception, then where is the rule? I think that in relation to the Marriage Act perhaps the Australian provision is the best, where you simply say that you cannot marry your parents or your brothers or sisters by the whole or the half blood, and get rid of the rules about affinity, but I would also, contrary to Professor Hubbard, say that the whole of the "as if born to" concept of adoption suggests to me that it might be appropriate to say that people within adopted relationships should also be precluded from marrying. In making that suggestion, I do so not just on my own account but taking into account the strong recommendations you have had from a number of the bodies which I regard as having some sort of feel for the pulse of our society, such as the churches and groups like that.

I suppose my recommendations in the Marriage Act are very simple. Do not think that eugenics solves it all; try to simplify the provisions about affinity by getting away from them; and go for the minimum requirements on prohibited degrees, the minimum ones which society says are acceptable, as far as you can judge. You have had substantial testimony from influential groups in society about that.

Finally, I would say that I am not sure that it would be easy to draft a structure of allowing an appeal to the courts for a dispensation from the general rules because the courts would find it very difficult to make that sort of determination. It

[Traduction]

au grave problème des infractions sexuelles. Il me semble justifié d'affirmer qu'une personne qui a des rapports sexuels avec un enfant d'un autre lit abuse de sa position d'autorité et de la confiance de cet enfant qui, selon la loi, n'est pas apte à donner un consentement significatif. Il s'agit là de circonstances aggravantes de l'infraction sexuelle, dont la loi devrait tenir compte afin de refléter la gravité du problème. Ce n'est pas parce que les dispositions sur l'inceste ne s'appliquent pas aux rapports sexuels avec une belle-fille que les lois provinciales en matière d'adoption doivent se modeler sur le droit pénal. Je ne pense pas que ce soit une solution à retenir.

En bref, si vous me demandez de résumer ma position au sujet de la Loi sur le mariage, je vous dirais que les dispositions sur le lien d'alliance sont beaucoup trop complexes. En Australie, où j'ai enseigné, les dispositions de ce genre ont entraîné exactement le genre de problèmes auxquels le Comité doit faire face, par suite de demandes de dispense présentées par des particuliers et au moyen de projets de loi d'intérêt privé. Les Australiens ont alors établi une procédure judiciaire destinée à autoriser le mariage entre personnes parentes à un degré prohibé, mais cela n'a jamais vraiment fonctionné parce que presque tous les requérants jugeaient leur cas exceptionnel, affirmant être profondément amoureux. Lorsque cette raison n'était pas invoquée, il y avait toujours un autre facteur en cause; ainsi, vous avez entendu parler du cas où une dispense était demandée parce qu'une des parties était semblé-t-il atteinte de cancer et désirait ardemment se marier.

Je ne suis pas sûr qu'il soit possible de préciser dans une loi toutes les situations possibles afin de permettre aux tribunaux de rendre une décision éclairée. Si tous les cas deviennent des exceptions, que reste-t-il de la règle? Je pense que, en ce qui concerne la Loi sur le mariage, il serait peut-être préférable d'adopter la disposition déjà retenue par les Australiens, selon laquelle il est interdit d'épouser ses parents ou ses parents par alliance, ou ses frères ou sœurs ou demi-frère ou demi-sœurs. Il faut se débarrasser du concept d'alliance. Je dirais aussi, cependant, contrairement à M. Hubbard, qu'en raison du principe voulant que l'enfant adopté soit considéré comme né de ses parents adoptifs, il serait normal que des personnes liées par adoption soient aussi empêchées de se marier. En faisant cette suggestion, je n'exprime pas seulement mon opinion personnelle; je pense aussi refléter les recommandations pressantes que vous avez reçues d'un certain nombre d'organismes qui, selon moi, sont bien placés pour connaître l'opinion de la population, par exemple, les églises et les autres groupes même genre.

En fait, mes recommandations au sujet de la Loi sur le mariage sont très simples. Ne croyez pas que l'eugénisme puisse tout résoudre; tentez de simplifier les dispositions sur l'alliance en les supprimant complètement; enfin, établir les moins d'exigences possible au sujet des degrés prohibés, en vous fondant sur les critères que la société juge acceptables, d'après ce que vous pouvez voir. Vous avez reçu à ce sujet des témoignages importants de groupes influents de la société.

Finalement, je ne suis pas sûr qu'il serait facile d'établir une structure d'appel devant les tribunaux pour obtenir des exceptions aux règles générales, parce que les tribunaux trouveraient très difficile de déterminer quand accorder des dispenses. Il me



[Text]

seems to me if every case is going to be an exception, what are we achieving by having a court ordered application route? The Australians tried it and it failed. I think the evidence of Professor Finlay, co-author of the book that I wrote in Australia, which was referred to by Professor Hubbard in his article, shows that the court approach does not work very well.

**The Chairman:** Professor Bissett-Johnson, I think you have seen our latest draft with the amendments.

**Professor Bissett-Johnson:** My impression is that this legislation would achieve acceptable aims. The evidence from Australia is that it would probably not attract a great deal of adverse comment, and it seems to comply with the sort of views, as I understand it, that you have received from churches and other community groups.

The other thing is that it does not seem to involve a constitutional battle with the provinces about whether the effect of this legislation would be to undermine provincial adoption laws. In many ways I think it achieves a very satisfactory compromise while simplifying the law and freeing your committee of the burden of having to make a series of decisions in relation to private members' bills where each case virtually had to be dealt with on an *ad hoc* basis which, I am sure, you felt unhappy with and which explains why we are here today.

**The Chairman:** We will all be very grateful if you feel that this latest version may be the one that would be most satisfactory for us to propose. I am somewhat nervous about complicating matters now that we have arrived at this stage, but I want to ask you specifically with relation to adoption, do you know if there has been any judicial determination of what we are saying here "a person related by adoption?" I read several newspaper accounts in recent years of children trying to find their natural parents or parents trying to find children that they let out for adoption, and a case occasionally arises where certain members of the family are adopted by one set of parents and other children by other sets of parents. At law are those children no longer related? If these children were to meet 30 years down the line, having been adopted by different parents, would they be free to marry although there was a consanguineous relationship? When I was going through Professor Hubbard's article this morning, I recall seeing a case in the west where it said that an Indian child did not lose his status, whatever that means, by being adopted.

**Professor Bissett-Johnson:** You are referring to the case of the Superintendent of Child Welfare from B.C. It is important to realize that, in fact, what that case held was that the child retained his status as an Indian and his band number notwithstanding that he was adopted under provincial law. It in no way impinged upon the validity of the adoption or on the other aspects of that adoption. It was simply saying that the status of Indianness, the band number, and the rights that go with this, would inure to the child notwithstanding his adoption.

It seems to me that the laws of general import, such as the law of adoption in B.C., would have applied quite clearly on the understanding the Supreme Court had of that decision so that, in fact, the child would have acquired, by virtue of adoption, a new set of legal parents and brothers and sisters, and

[Traduction]

semble que, si tous les cas doivent être considérés comme des exceptions, il est inutile de prévoir le recours aux tribunaux. Les Australiens l'ont essayé, et ont échoué. Je pense que le témoignage de M. Finlay, qui a collaboré au livre que j'ai écrit en Australie, et dont M. Hubbard parle dans son article, montre bien que le recours aux tribunaux ne fonctionne pas très bien.

**Le président:** Monsieur Bissett-Johnson, vous avez vu notre dernier projet de loi modifié?

**M. Bissett-Johnson:** Je pense que ce projet de loi permettrait d'atteindre des objectifs acceptables. D'après l'expérience vécue en Australie, il ne susciterait probablement pas beaucoup de commentaires négatifs. En outre, il semble conforme aux points de vue dont vous ont fait part les églises et les autres groupes communautaires.

Ce projet de loi ne semble pas non plus donner lieu au conflit constitutionnel qu'il pourrait y avoir avec les provinces si l'on se demandait s'il empiète sur les lois provinciales en matière d'adoption. Je crois qu'il constitue un compromis très satisfaisant à maints égards; il simplifie la loi et décharge votre Comité de la responsabilité de prendre des décisions au sujet des bills privés, car il fallait autrement étudier chaque cas individuellement, ce qui n'était pas pour vous plaire et ce qui explique pourquoi nous sommes ici aujourd'hui.

**Le président:** Nous vous serons très reconnaissants si vous jugez que cette dernière version est la meilleure. Je ne tiens pas à compliquer les choses à ce stade-ci, mais je voudrais vous demander, en ce qui concerne l'adoption, si l'on a déjà donné une interprétation juridique à l'expression «liens établis par adoption»? J'ai lu plusieurs articles au cours des dernières années sur des enfants qui essayaient de retrouver leurs parents naturels ou sur des parents qui essayaient de retrouver les enfants qu'ils avaient donnés en adoption. On tombe à l'occasion sur des cas où les enfants d'une même famille ont été adoptés par des parents différents. N'existe-t-il plus de liens entre ces enfants en vertu de la loi? Est-ce que les enfants qui ont été adoptés par des parents différents et qui se rencontrent 30 ans plus tard sont libres de se marier même s'il existe entre eux des liens de consanguinité? Lorsque j'ai lu l'article de M. Hubbard ce matin, j'ai relevé une affaire, dans l'Ouest, où l'on avait estimé qu'un enfant indien ne perdait pas ce qu'on appelle son statut, lorsqu'il était adopté.

**M. Bissett-Johnson:** Vous faites allusion à l'affaire du surintendant responsable du bien-être de l'enfance en Colombie-Britannique. Il est important de savoir que, dans cette affaire, on a statué que l'enfant garde son statut d'Indien et son numéro de bande même s'il est adopté en vertu d'une loi provinciale. Cela n'influe aucunement sur la validité de l'adoption ni sur d'autres aspects de celle-ci. On a tout simplement disposé que l'enfant, même s'il était adopté, conservait son statut d'Indien, son numéro de bande ainsi que tous ses droits.

Il me semble que les lois de portée générale, comme la loi sur l'adoption de la Colombie-Britannique, auraient pu très bien être appliquées d'après l'interprétation que la Cour suprême a donnée à ce jugement. L'enfant, en fait, aurait acquis, en étant adopté, de nouveaux parents, de nouveaux fr-

[Text]

the old guillotine, which is a feature of adoption, would have descended to cut off the relationship with the previous child except for those purposes which still continue.

We still say that even though a child is adopted and is "as if born to" the new family, generally speaking, he remains within the prohibited degrees in terms of his former family. I think that is reflected in every province's adoption laws.

There is, of course, a difficulty with that, and that is the secrecy surrounding adoption. A person might, in fact, try to marry somebody not knowing that they were within the prohibited degrees. That seems to me to have more to do with the secrecy surrounding adoption than the actual reasons for forbidding a marriage of people who are within the prohibited degrees of blood relationship which has to do with having a strong eugenic background. Obviously, as I have said, if you have a brother and sister marrying, they have half the genetic pool in common. That is mentioned on page 3 of my material. That is taken from the Kilbrandon Report on the Marriage Law of Scotland. I find that table most helpful and, perhaps, members of the committee will too.

**The Chairman:** Before I open the meeting to questions from the floor, I should like to remind honourable senators that another meeting will be held in this room at 11 o'clock, so perhaps we should confine our questions at this point and move on to the Divorce Act. Then, if we have time left at the end, we will certainly come back to this point again.

**Senator Nurgitz:** Do I take it, then, Professor Bissett-Johnson, that you have come to the same conclusion as we have?

**Professor Bissett-Johnson:** Yes.

**Senator Nurgitz:** Next case. We do not hear from many people like you because it seems that everyone comes here for a fight.

**Professor Bissett-Johnson:** I came here to try to avoid what I perceived to be a potential constitutional fight if the advice of Professor Hubbard were followed. It seemed to me that it would be a pretty murky battle to get into.

**Senator Nurgitz:** There are people around this table—Senator Robichaud and others—with longer experience in federal-provincial matters than I, but I hardly see us having a constitutional crisis over whether this interferes somewhat in the adoption laws of the various provinces.

**Professor Bissett-Johnson:** I think it might have done if you had adopted a different view allowing people within the adoptive area to marry. That is the potential constitutional problem. Some of the provinces would have said, "Our whole concept of 'as if born to' is under attack." That is what I was wanting to head off.

**The Chairman:** You will recall that we have had correspondence from most of the attorneys general approving and endorsing the idea that we include adoptive relationships.

**Senator Nurgitz:** I would only point out to the witness that, in this question of continuing to make exceptions, we now find

[Traduction]

res et sœurs. Les liens avec son ancienne famille auraient été coupés, sauf pour les raisons que l'on connaît.

Même si un enfant est adopté et considéré comme un enfant légitime de la nouvelle famille, il conserve un degré prohibé de parenté avec son ancienne famille. C'est la conséquence des lois d'adoption de chaque province.

Il existe, évidemment, un problème; c'est le secret qui entoure les procédures d'adoption. Il se peut qu'une personne essaie d'épouser quelqu'un sans savoir que tous deux conservent un degré prohibé de parenté. D'après moi, cette situation est beaucoup plus attribuable au secret entourant les procédures d'adoption qu'aux raisons véritables qui interdisent le mariage entre personnes apparentées par le sang, ce qui suppose l'existence d'antécédents engéniques très forts. Le frère et la sœur qui se marient ont la moitié des gènes en commun. Ces renseignements figurent à la page 3 de mon mémoire; ils proviennent du rapport Kilbrandon sur la Loi du mariage en Écosse. Je trouve ce tableau très utile, tout comme le trouveront sans doute les membres du Comité.

**Le président:** Avant de passer aux questions, je voudrais rappeler aux honorables sénateurs qu'une autre réunion aura lieu dans cette pièce à 11 heures. Nous devrions donc peut-être passer à la Loi sur le divorce et s'il nous reste du temps, nous pourrions revenir à cette question.

**Le sénateur Nurgitz:** Dois-je comprendre, Professeur, que vous êtes arrivé à la même conclusion que nous?

**Le Professeur Bissett-Johnson:** Oui.

**Le sénateur Nurgitz:** Passons au cas suivant. Nous n'avons pas l'occasion d'avoir beaucoup de témoins comme vous; il semble que la plupart des gens viennent ici pour se disputer.

**Le Professeur Bissett-Johnson:** Je suis venu ici pour essayer d'éviter le conflit constitutionnel qui pourrait éclater si l'on suivait l'avis de M. Hubbard. Ce serait très dangereux de s'engager dans un conflit pareil.

**Le sénateur Nurgitz:** Il y a des gens autour de cette table—le sénateur Robichaud et d'autres—qui ont une plus grande expérience des questions fédérales-provinciales que moi. Toutefois, je doute que la question de savoir si ce projet de loi empiète sur les lois d'adoption des diverses provinces aboutisse à un conflit constitutionnel.

**Le Professeur Bissett-Johnson:** C'est ce qui se serait passé, d'après moi, si vous aviez adopté un autre point de vue et si vous aviez permis aux personnes adoptées de se marier. C'est à ce niveau-là que se situe le problème constitutionnel éventuel. Certaines des provinces auraient pu dire que le concept des enfants adoptés considérés comme des enfants légitimes était remis en question. C'est cela que je voulais éviter.

**Le président:** Je vous rappelle que la plupart des procureurs généraux nous ont informé qu'ils appuyaient l'idée d'inclure les liens établis par adoption.

**Le sénateur Nurgitz:** Je voudrais tout simplement signaler au témoin, en ce qui concerne les exceptions, que le légiste du



[Text]

out from the Law Clerk of the Senate that there are about another 20 cases waiting to be heard on an *ad hoc* basis.

**Professor Bissett-Johnson:** I had a pretty good idea that what, in fact, I had seen was the tip of a much bigger iceberg.

**The Chairman:** If there are no further questions on this, I am pleased to think that we may have finally arrived at the end of our questioning in formulating an appropriate Marriage Act. I think we can now move on to the Divorce Act.

**Professor Bissett-Johnson:** Let me say at the outset that the recommendations I bring to this committee are not intended to make a root and branch alteration in the general thrust of the legislation. Our experience of the old Divorce Act is that it is eminently ripe for overhaul. Some of the provisions, particularly subsection 11(2), the provisions dealing with variation of maintenance and custody orders, are working extremely badly as a result of an extremely narrow definition of the words "... of the court that made that Order."

My feeling is that some sort of change is necessary in the law, but I do bring a few fine-tuning suggestions.

First, I would deal with the jurisdiction to bring proceedings in divorce. Under subclause 3(1) of the bill, a court of any province will have jurisdiction to hear a divorce if either spouse has been habitually resident in that province for a period of at least one year immediately preceding the presentation of the petition. The reason for that is, no doubt, to stop what is called "foreign shopping"—spouses going to a jurisdiction which is alleged to be more favourable to them than some other jurisdiction. My feeling is that we have perhaps been too concerned with the risk of foreign shopping and that we may, in some circumstances, have created hardship, particularly for a wife. I think of the situation where a wife, after the breakdown of the marriage—I think something like 87 per cent of wives tend to get custody of the children—may well feel she needs the support of her family to help rear the children. Suppose that she has been living in a different province from the province in which her family is living. She would then probably feel she wanted to move to the province where her family could offer her support.

The trouble with that sort of situation is that she would have to be habitually resident in the new province for 12 months before she could even be free to institute proceedings. I take it that the jurisdictional requirement in subclause 3(1) would have to exist at the time of filing.

It would be possible, I suppose, for the wife to take proceedings in the jurisdiction in which her husband was resident, but that might be extremely inconvenient. I am thinking of cases in Nova Scotia where we have, for example, members of the armed forces moving between Esquimalt and Halifax as part of their posting. To ask a wife who moves back to Esquimalt, where her family is resident, to bring proceedings 4,000 miles across the country, because that is where the husband is now residing, may be a hardship. I wonder whether subclause 3(1) has not over-emphasized the risk of foreign shopping. Under federal legislation, the law will be the same in each province, so what is the advantage that would accrue by an attempt to "foreign shop"?

[Traduction]

Sénat nous a informé qu'il existait encore une vingtaine de cas qui attendent d'être étudiés individuellement.

**Le Professeur Bissett-Johnson:** Je me doutais bien qu'en fait ce que j'avais vu n'était que la pointe de l'iceberg.

**Le président:** Je suis heureux de constater que nous avons enfin terminé nos questions sur ce que l'on considère comme une loi adéquate sur le mariage. Je crois que nous pouvons maintenant passer à la Loi sur le divorce.

**Le Professeur Bissett-Johnson:** Je voudrais dire au départ que les recommandations que j'ai faites au Comité ne visent pas à modifier la loi en profondeur. Si l'on se fie à notre expérience, il est grand temps de modifier l'ancienne loi sur le divorce. Certaines des dispositions, notamment le paragraphe 11(2) qui traite des ordonnances alimentaires et de garde, sont tout à fait inadéquates en raison de la portée extrêmement restreinte des mots «... par le tribunal qui l'a rendue» qui figurent dans la définition.

Je crois que la loi doit être modifiée d'une façon ou d'une autre, et j'ai quelques suggestions à faire là-dessus.

Premièrement, je voudrais parler de la compétence des tribunaux dans le cas d'un divorce. D'après le paragraphe 3(1) du projet de loi, le tribunal d'une province a compétence pour instruire une affaire de divorce si l'un des époux a ordinairement résidé dans cette province pendant une période d'au moins un an avant l'introduction de l'instance. Cette disposition a pour but d'empêcher les époux de trouver un autre tribunal, dans une province qui serait plus favorable à leur cause. Nous avons peut-être été trop préoccupés par ce risque et nous avons pu, dans certains cas, créer des difficultés, notamment pour l'épouse. Je pense au cas où une épouse, après la rupture de son mariage—et je crois qu'environ 87 p. 100 des épouses obtiennent la garde des enfants—peut estimer avoir besoin de l'appui de sa famille pour élever ses enfants. Supposons qu'elle vive dans une province différente de celle de sa famille. Il se peut qu'elle veuille aller s'installer dans cette autre province pour vivre auprès de sa famille.

Ce genre de situation pose toute un problème; la personne doit habituellement résider dans la nouvelle province pendant 12 mois avant de pouvoir demander le divorce. Il faudrait donc que les conditions du paragraphe 3(1) soient remplies au moment de l'introduction de l'instance.

Je suppose qu'il serait possible pour l'épouse d'intenter une action dans la province où habite son époux, mais cela peut créer beaucoup de problèmes. Je songe à certains cas survenus en Nouvelle-Écosse où nous avons, par exemple, des membres des Forces armées qui doivent quitter Esquimalt pour aller s'installer à Halifax, leur nouveau lieu d'affectation. Il est difficile de demander à une épouse qui retourne à Esquimalt, où habite sa famille, d'intenter une action dans une ville qui se trouve à 4 000 miles de là. Je me demande si le paragraphe 3(1) ne va pas trop loin. La loi fédérale doit être la même dans chaque province. Dans ces conditions, quel avantage peut-on tirer en essayant de trouver un autre tribunal ailleurs?



[Text]

Matrimonial property is, of course, a provincial matter, but I do not think that a wife would necessarily get an advantage in the matrimonial property dispute because the law applicable to that, as I understand most provinces' matrimonial property legislation, is the law of the last common habitual residence. If the parties had been last commonly resident together in Nova Scotia, even if she tried to bring proceedings in British Columbia, she could not free herself from the provisions of the Nova Scotia legislation because that is how the legislation in most provinces is set up, that is, to deny the party the right to choose what law they want, but to say that the law of the last common habitual residence applies. I do wonder whether clause 3, subclause (1) is a little too narrowly drafted. There is a growing body of law in Canada saying that the courts will not hear a case if it is being brought in an inconvenient forum, *forum non conveniens* is the Latin phrase, or is being brought in a vexatious or oppressive way. I wonder whether the provisions of clause 3, subclause (1), aimed at stopping "foreign shopping," are a little too stringent. They are clearly an improvement on the old act, however, which required a combination of residence and domicile. Nobody quite understood the meaning of the words "12 months immediately prior to the petition," and we had two different lines of case law in that regard. Therefore, I think that some change was necessary. I wonder whether the fear of "foreign shopping" was, perhaps, too great in the drafting of clause 3 of the legislation.

Recognition of foreign divorces is the other side of the coin. I suppose that it is convenient to take it into consideration at this time. Subsection 6(2) of the 1968 act said that, in recognizing foreign divorce decrees, certain rules were to apply, but without limiting or restricting any existing rule of law applicable to the recognition of decrees of divorce. That same retention of the common law rules of recognition occurs in section 22 of the present act. Frankly, I think that it is murky. What section 22 does, when one looks at the common law rules of recognition, is recognize, first, decrees of the common domicile; second, decrees recognized in, even if not granted by, the courts of the common domicile; third, jurisdiction based on facts which would have permitted a Canadian court to have exercised jurisdiction if the facts had occurred there, that is, the so-called reciprocity rule; and, fourth, jurisdiction based on a real and substantial connection between one of the parties to the marriage and the forum pronouncing the decree.

It seems to me that item No. 4, the so-called *Indyka* basis of recognition, is actually wide enough to swallow up the previous three. In addition, No. 4 is probably sufficiently wide to swallow up the one basis that is directly referred to in section 22, which is one year's habitual residence in the country immediately preceding the commencement of the proceedings for divorce. In fact, then, the *Indyka* principle at common law is wider than the one basis that is expressly referred to in section 22, but it is there as a sort of ticking time bomb. Unless people actually know what the common law rules of recognition are,

[Traduction]

La question des biens matrimoniaux relève évidemment des provinces. Toutefois, je ne crois pas qu'une épouse serait nécessairement avantagée dans une dispute sur la séparation des biens, parce que la loi qui s'applique à cette question dans la plupart des provinces est celle du dernier lieu de résidence habituel commun. Dans le cas où les parties ont vécu ensemble en Nouvelle-Écosse, l'épouse demeure assujettie aux dispositions de la loi de la Nouvelle-Écosse, même si elle essaie d'intenter des poursuites en Colombie-Britannique. C'est ainsi que la loi est formulée dans la plupart des provinces. On interdit à un conjoint le droit de choisir la loi qu'il veut en disant que la loi du dernier lieu de résidence commun est celle qui doit être appliquée. Je me demande si le paragraphe 3(1) n'est pas trop restreint. De plus en plus de magistrats canadiens soutiennent que les tribunaux n'entendront pas une cause si elle est portée devant un tribunal qui ne convient pas—pour reprendre l'expression latine, «*forum non conveniens*»—ou si elle est présentée d'une manière oppressive. Je me demande si les dispositions du paragraphe 3(1), qui visent à empêcher quelqu'un de trouver un autre tribunal ailleurs, ne sont pas un peu trop rigides. Elles constituent toutefois une amélioration par rapport à l'ancienne loi qui imposait des exigences combinant la résidence et le domicile. Personne ne semblait bien comprendre ce qu'on entendait par l'expression «pendant les douze mois précédant immédiatement la présentation de la requête.» D'ailleurs, il existe deux sortes de jurisprudence très districtes à cet égard. Par conséquent, je crois que des changements s'imposent. Je me demande si l'on a pas trop exagéré nos craintes en rédigeant l'article 3 du projet de loi.

Il y a également la question des divorces étrangers. Je suppose qu'il serait approprié d'en parler maintenant. Le paragraphe 6(2) de la loi de 1968 disposait que, en ce qui concerne les jugements étrangers, il fallait appliquer certaines règles sans toutefois limiter ou restreindre les règles de droit existantes relatives à la reconnaissance des jugements de divorce. On retrouve la même reconnaissance des règles de common law dans l'article 22 de la loi actuelle. Cela me paraît confus. En fait, l'article 22, sur la question de la reconnaissance des règles de common law, reconnaît d'abord les jugements provenant de la juridiction du domicile commun; deuxièmement, les jugements qui sont reconnus par les tribunaux du domicile commun, même s'ils n'ont pas nécessairement été prononcés par eux; troisièmement, la compétence fondée sur des faits qui aurait permis à un tribunal canadien d'exercer sa compétence si les faits s'étaient produits au Canada; il s'agit ici de la règle de réciprocité; enfin, quatrièmement, la compétence fondée sur les liens réels et substantiels qui existent entre un des conjoints du mariage et le tribunal chargé de prononcer le jugement.

Il me semble le quatrième genre de reconnaissance—*Indyka*—est suffisamment large pour englober les trois points précédents. De plus, sa portée est suffisante pour comprendre le critère auquel on fait directement allusion à l'article 22, où l'on dispose que l'un des époux doit avoir résidé habituellement dans le pays pendant au moins l'année précédant l'introduction de l'instance. En fait, ce quatrième principe en common law est beaucoup plus vaste que celui auquel on fait allusion dans l'article 22. C'est très dangereux. A moins que les gens sachent réellement en quoi consistent les règles de la common law rela-

## [Text]

they really have no idea of the width of section 22. Frankly, if I had been drafting this legislation, I would have considered simply stating that the Canadian courts would recognize a decree of divorce of any country with which the parties have a real and substantial connection. It is simpler; it does not widen the rules any more fully than they are as drafted here, because the *Indyka* principle is already retained in a somewhat obscure form as part of the common law rules of recognition. It seems to me that it would be much more straightforward to say that the widest basis for recognition is the real and substantial connection test, so let us specify it in the legislation.

The courts know fairly well the meaning of the words "real and substantial connection". They have been subjected to judicial interpretation in a number of cases. They have a defined meaning. Why not use them? As it is, section 22 can only be understood by looking at the complicated common law rules of recognition. I would have thought that, if we were going to simplify and codify the law, we might as well say what those rules are up front.

I will move on to discuss the process, grounds and defences under the new act. The grounds for divorce are substantially reduced. We are going to have one ground for divorce, that is to say, breakdown of marriage, but it can only be proved in one of three specified ways: separation for a period of 12 months, adultery or cruelty. I think there is a risk by the retention of the fault grounds that people will still use those rather than waiting for 12 months to use the breakdown based on separation ground.

The Canadian Bar Association committee, of which I was a member in relation to the previous legislation, took the view that it might be better to allow parties to get a divorce without having to wait the 12 months, that it might have been better to simply say that a divorce could be granted where the marriage had broken down. Breakdown of marriage could have been proven by evidence that the parties had lived separate and apart for 12 months or on any other basis which showed, to the satisfaction of the court, that the marriage had broken down.

It seems to me that what the Canadian Bar Association subcommittee had in mind in making that recommendation—and I have a copy of those recommendations here with me, if members want to see it—is a concentration not on why the marriage broke down but on the question: Has the marriage broken down? Have the parties, for instance, seen marriage counsellors and have they been able to do anything? Have they indicated, by entering into new liaisons, that the marriage clearly has broken down? That, it seems to me, is preferable to raking over the coals of the broken marriage, which might result in an interminable washing of dirty linen in public, and which might be done with the retention of adultery and cruelty. I suspect that those will still be relatively popular grounds for divorce even after the implementation of this legislation. I suspect that people will often want not to wait 12 months. Therefore, the question is: Is it possible to allow, in a different way, some proceedings before the 12 month separation has

## [Traduction]

tives à la reconnaissance, ils n'ont vraiment aucune idée de la portée de l'article 22. Franchement, si j'avais rédigé ce projet de loi, j'aurais envisagé d'indiquer simplement que les tribunaux canadiens reconnaîtraient un jugement de divorce prononcé dans tout pays avec lequel les parties ont un lien réel et substantiel. C'est plus simple; les règles n'en sont pas plus élargies qu'à l'heure actuelle, parce que le principe «Indyka» est déjà conservé, sous une forme quelque peu obscure, dans les règles de la common law relatives à la reconnaissance. Il me semble qu'il serait beaucoup plus direct de dire que la reconnaissance est fondée principalement sur le critère du lien réel et substantiel. Alors nous devrions le préciser dans le projet de loi.

Les tribunaux connaissent assez bien la signification de l'expression «lien réel et substantiel». Ces termes ont fait l'objet d'une interprétation judiciaire dans divers cas. Leur signification a été définie. Pourquoi ne pas les utiliser? Dans sa forme actuelle, l'article 22 ne peut être compris que si l'on examine les règles compliquées de la common law relatives à la reconnaissance. Je pense que, si nous devons simplifier et codifier la loi, nous pourrions également préciser en quoi consistent ces règles.

Je vais maintenant vous parler du processus, des motifs et des défenses prévus par la nouvelle loi. Les motifs de divorce sont considérablement réduits. Il y aura un seul motif de divorce, l'échec du mariage, mais il ne peut être prouvé que par trois façons: la séparation pendant une période de douze mois, l'adultère ou la cruauté. A mon avis, en conservant les deux derniers motifs de divorce, on court le risque que les gens y recourent encore, au lieu d'attendre douze mois de séparation pour invoquer l'échec du mariage.

Le comité de l'Association du barreau canadien, dont j'étais membre pour l'étude de la loi antérieure, estimait qu'il serait peut-être préférable de permettre aux parties d'obtenir un divorce sans devoir attendre douze mois, qu'il aurait peut-être été préférable de dire simplement qu'un divorce pourrait être prononcé lorsqu'il y avait eu échec du mariage. L'échec du mariage aurait pu être prouvé par des témoignages attestant que les parties avaient vécu séparément pendant douze mois ou par toute autre chose démontrant, à la satisfaction du tribunal, qu'il y avait eu échec du mariage.

Il me semble que lorsqu'il a fait ses recommandations—et j'en ai un exemplaire en main, pour les sénateurs qui désirent en prendre connaissance—le sous-comité de l'Association du barreau canadien désirait qu'on insiste non pas sur la raison pour laquelle il y avait eu échec du mariage, mais sur la question de savoir s'il y avait effectivement eu échec du mariage. Par exemple, les parties ont-elles consulté des conseillers matrimoniaux qui ont pu leur être utiles? Ont-elles indiqué, en s'engageant dans de nouvelles relations, qu'il y avait manifestement eu échec du mariage? Il me semble que cela est mieux que de remuer les cendres sur la raison de l'échec du mariage, que de laver interminablement son linge sale en public, ce qui pourrait se produire si l'on conserve les motifs de l'adultère et de la cruauté. Je présume qu'on continuera d'invoquer assez fréquemment ces derniers motifs, même après l'entrée en vigueur du projet de loi. A mon avis, les gens ne voudront souvent pas attendre douze mois. Il faut donc se demander s'il est



## [Text]

elapsed but to concentrate on the fact of breakdown rather than on why the marriage broke down? If we concentrate on why the marriage broke down, then it seems to me that it will not be helpful but will just lead to the exposure of skeletons in the closet, a few of which most marriages of any length will probably have.

The other thing that concerns me about the 12 month separation period is that one can launch proceedings for separation before the 12 month separation has run. That would be what I might call an "in-case divorce," just in case, at the end of the 12 month period, one party still feels as badly about his partner as he did at the time he launched the proceedings. That has a number of difficulties, it seems to me, not the least of which is in relation to interim relief. In order that there be a constitutionally valid basis for the federal government to invoke the marriage and divorce power, there has to be a rational and functional connection, we are told from the Court of Appeal decision in *Papp versus Papp*. I suppose that there could not be a rational and functional connection with divorce until a ground for divorce could be sustained. Of course, if, at the time one files, there is adultery or cruelty under the bill, there is the basis for saying that there is rational and functional connection with the divorce power. I am not sure that there is that rational and functional connection with the divorce power where the parties have not been separated and may never be separated for the 12 month period. One of the spouses might die or might withdraw the proceedings. It is important to remember that although breakdown of marriage is the sole ground for divorce, if you prove that the breakdown of marriage has occurred other than in the ways permitted by the legislation, then no divorce can issue. In fact, we have some case law in England on exactly that point, where the court said "You have satisfied me that the marriage is irretrievably broken down, but you have not proved that it comes within the requisite pigeonhole, and therefore I cannot give you a decree." Relating this back to interim relief, if you cannot show that there is rational functional connection to the federal power in relation to the main divorce, because the ground necessary to invoke the divorce procedure—the 12 months separation—has not yet run, it seems to me that you cannot say that the rational and functional connection with the corollary power exists. How can you invoke the corollary power if the main power does not exist?

For most provinces, I do not think that is a problem, because I suspect that what happens is that most provinces will have a procedure whereby people will plead for interim custody and maintenance under both the provincial legislation and under the federal Divorce Act. So that if it were to turn out that my argument about the interim relief was unconstitutional—in those cases where the 12 month separation had not run at the time of the application being made for interim relief—they would simply go under the provincial law. However, it does potentially have a problem in my own province, because the court is differently defined under our Family Maintenance

## [Traduction]

possible d'autoriser, d'une manière différente, certaines actions avant la fin de la période de séparation de douze mois, en se concentrant sur l'échec du mariage au lieu de chercher la raison pour laquelle il y a eu échec. Si nous nous concentrons sur la raison de l'échec du mariage, il me semble que cela ne contribuera qu'à déterrer de mauvais souvenirs, dont on retrouve probablement certains dans la plupart des mariages d'une certaine durée.

L'autre point qui me préoccupe au sujet de la période de séparation de douze mois, c'est qu'une partie peut engager des procédures de séparation avant la fin de cette période. On pourrait l'appeler un «divorce au cas où», juste au cas où, à la fin de la période de douze mois, une partie éprouve le même ressentiment envers son conjoint qu'au moment où elle a engagé les procédures. Il me semble que cela pose certaines difficultés, surtout en ce qui concerne les mesures provisoires. Pour que le gouvernement fédéral ait une raison valable, sur le plan constitutionnel, d'invoquer le pouvoir de prononcer le divorce, il faut qu'il y ait un lien rationnel et fonctionnel, selon la décision de la Cour d'appel dans l'affaire *Papp contre Papp*. Je présume qu'il ne pourrait y avoir aucun lien rationnel et fonctionnel avec le divorce jusqu'à ce qu'on puisse invoquer un motif de divorce. Bien entendu, si, au moment où une partie présente une requête de divorce, elle a été victime d'adultère ou de cruauté, aux termes du projet de loi, on peut dire qu'il existe un lien rationnel et fonctionnel avec le pouvoir de prononcer le divorce. Je ne suis pas certain que ce soit le cas lorsque les parties n'ont pas été séparées ou ne le seront peut-être jamais pendant douze mois, car un des conjoints peut mourir ou retirer l'action en divorce. Il importe de se rappeler que, bien que l'échec du mariage soit le seul motif de divorce, si une partie prouve qu'il y a eu échec du mariage d'une autre façon que celles qui sont prévues dans le projet de loi, aucun divorce ne peut donc être prononcé. En fait, en Angleterre, il existe des précédents identiques, dans lesquels le tribunal a déclaré: «Vous m'avez convaincu qu'il y a irrémédiablement échec du mariage, mais vous n'avez pas prouvé que c'est pour motif prévu dans la loi; je ne peux donc pas prononcer un jugement de divorce». Pour relier cela aux mesures provisoires, si l'on ne peut prouver qu'il existe un lien rationnel et fonctionnel avec le principal pouvoir de jugement de divorce établi par le gouvernement fédéral, parce que la période de séparation de douze mois—motif nécessaire pour présenter la requête de divorce—n'est pas encore terminée, il me semble qu'on ne puisse dire qu'il existe un lien rationnel et fonctionnel avec le pouvoir accessoire. Comment peut-on invoquer le pouvoir accessoire si le pouvoir principal n'existe pas?

Je ne crois pas que ce soit un problème pour la plupart des provinces, car je présume qu'elles disposeront d'une procédure permettant aux gens de réclamer une ordonnance de garde et d'entretien provisoires aux termes à la fois de la loi provinciale et de la Loi fédérale sur le divorce. Ainsi, s'il arrivait que mon argument au sujet des mesures provisoires soit inconstitutionnel—dans les cas où la période de séparation de douze mois n'était pas échue au moment où la demande de mesures provisoires a été présentée—on s'en tiendrait simplement à la loi provinciale. Toutefois, cela pourrait bel et bien poser un problème dans ma province, parce que le tribunal y est défini de



## [Text]

Act. The only place that you can ask for maintenance interim relief in my province is in Family Court—and, of course, there is a section 96 problem about Family Court judges dealing with matters that are properly Supreme Court matters under the Constitution.

So I think there is a real problem. The other thing that I can see in my province is that you are going to have to juggle a series of applications, in provincial and Supreme Court at the same time—and that is not going to be terribly helpful in keeping costs down. I suppose that one of the answers to that is that there should be an increased use of the unified Family Court. Perhaps that would solve some of the problems. But, as I understand it, we have unified Family Courts in some provinces, but even in those provinces where we have them, they may not be provincewide. In Newfoundland it operates just in St. John's, as I understand that in this province it is in Hamilton-Wentworth. So I think we still have a long way to go before you can get what I think might be described as one-stop shopping, with all of the relief, whether under federal or provincial law, available from one court.

Regarding reconciliation, one of the things that I would draw to the attention of the committee is that the provisions in relation to reconciliation are retained in this legislation, and we have, as under the existing legislation, a privilege given to a court appointed reconciliator—if that is the word one uses. However, I find it difficult to understand why a similar privilege, about revealing information that took place in the reconciliation, does not apply in relation to mediation. I understand that some of the provinces feel that this sort of procedural aspect is more properly dealt with under provincial laws governing the administration of justice. All I would say is that I find it difficult to distinguish between privilege attaching to reconciliation and mediation, and either both of them should be dealt with here, or neither of them should be dealt with. It seems to me that if we are trying to encourage mediation, and we have already granted a privilege in relation to reconciliation, we should extend the same privilege in relation to mediation, as a way of encouraging the parties to speak freely and off the record without the fear of information, that may come out in the course of mediation, coming back to the court. I think in most cases that the court would not press the mediator to reveal that information, but there is at least one case known to me where that has actually happened in Ontario.

So, in relation to reconciliation, I really do think that either we should have the same privilege attaching to mediation as with reconciliation, or we should leave it for the provinces to come up with their own rules. At the moment it seems to be very difficult to justify dealing with one and not the other.

In relation to defences, there is a power continued in this legislation to refuse a decree where maintenance for children would be prejudiced. This is under section 9(1)(e) of the old act, and there is a similar provision in the new legislation. The point I would like to suggest is that perhaps there is a case for withholding the decree, as in English law, in any case where the arrangements for the custody of the children are not satis-

## [Traduction]

façon différente dans notre Family Maintenance Act. Dans ma province, le seul endroit où l'on peut réclamer des mesures provisoires d'entretien, c'est au tribunal de la famille—et, bien entendu, il y a un problème à l'article 96, au sujet des juges du tribunal de la famille qui s'occupent de questions relevant uniquement de la Cour suprême, selon la Constitution.

A mon avis, il y a donc un problème réel. L'autre problème que je prévois dans ma province, c'est qu'il faudra jongler avec une série de demandes, à la fois devant la cour provinciale et la Cour suprême—et cela n'aidera pas beaucoup à garder les frais au minimum. Je présume qu'une des réponses à ce problème, c'est qu'on devrait recourir davantage au tribunal de la famille unifié. Cela aiderait peut-être à résoudre certaines difficultés. Toutefois, si je comprends bien, il existe des tribunaux de la famille unifiés dans certaines provinces, mais même là, on n'en trouve pas dans toutes les régions. A Terre-Neuve, il y en a un seul, à Saint-Jean et, en Ontario, il semble qu'il y en ait un seulement à Hamilton-Wentworth. Je pense donc que nous sommes loin de pouvoir envisager ce que je pourrais décrire comme un magasin général, où un seul tribunal transigerait, que ce soit en vertu de la loi fédérale ou provinciale.

En ce qui a trait à la réconciliation, un point que je voudrais signaler au Comité, c'est que les dispositions relatives à la réconciliation sont conservées dans ce projet de loi et, comme c'est le cas dans la loi actuelle, il prévoit d'accorder un privilège à un réconciliateur nommé par le tribunal—si c'est bien le terme qu'on utilise. Toutefois, j'ai de la difficulté à comprendre pourquoi un privilège analogue, qui a trait à la divulgation de renseignements qui ont été fournis au cours de la tentative de réconciliation, ne s'applique pas à la médiation. Je comprends que certaines provinces estiment que ce genre de procédure relève davantage des lois provinciales qui régissent l'administration de la justice. Selon moi, il est difficile d'établir une distinction entre un privilège rattaché à la réconciliation et un privilège associé à la médiation, et il faudrait tenir compte des deux, ou alors, faire abstraction des deux. Il me semble que si nous tentons de favoriser la médiation, et nous avons déjà accordé un privilège concernant la réconciliation, nous devrions conférer ce même privilège pour la médiation, comme moyen d'encourager les parties à parler librement et de façon non officielle, sans craindre que des renseignements divulgués au cours de la médiation soient utilisés devant le tribunal. J'estime que, dans la plupart des cas, le tribunal ne pousserait pas le médiateur à révéler ces renseignements, mais je sais qu'il existe au moins un cas en Ontario où cela s'est effectivement produit.

Ainsi, en ce qui a trait à la réconciliation, je soutiens que nous devrions disposer du même privilège pour la médiation et la réconciliation, ou alors, laisser les provinces établir leurs propres règles. A l'heure actuelle, il semble très difficile de justifier que l'un existe et l'autre pas.

En ce qui a trait aux défenses, le projet de loi continue de prévoir le refus d'un jugement de divorce lorsque l'entretien des enfants en souffrirait. Ce pouvoir était prévu à l'alinéa 9(1)(e) de l'ancienne loi, et le nouveau projet de loi prévoit une disposition analogue. Peut-être y a-t-il matière à refuser temporairement de prononcer le jugement de divorce, comme c'est le cas dans le droit britannique, chaque fois que les dispositions

## [Text]

factory or at least the best that can be devised in the circumstances. In the legislation we are very concerned, apparently, about keeping divorces back where the kids are not going to be paid for; but we do not seem to exhibit the same sort of concern where the conditions in which they live may not be satisfactory.

Having said that, of course, if we go to a paper divorce procedure—where everything is dealt with more or less by a master on the basis of affidavits and paper work—it is very difficult for me to see how whoever was dealing with the matter would come into sufficient information to know that arrangements were not, perhaps, satisfactory. But there might be circumstances. There might be reports from social workers or others that might alert him to the fact that the conditions were not satisfactory. Certainly in section 41 of the English Matrimonial Causes Act of 1973 there is such a power to withhold divorces where the arrangements for the custody of the children are not satisfactory; and I would urge that we should be as concerned for the custody of our children as we are to whether they are properly maintained.

One of the provisions that has gone from the law is the question of withholding a divorce where the financial arrangements for a wife are not satisfactory. I suppose the view of the Canadian bar was that although that power in the court, under the existing legislation, was not frequently invoked, there could be cases where you had older wives and very limited pension rights where that might be a valuable power. I suppose it could be argued that under the Family Orders Enforcement Assistance legislation, orders are going to be much more effective than they were in the past. I find it difficult to form a clear judgment about that Family Orders Enforcement Assistance legislation, because it is so dependent on interprovincial agreements which have yet to be negotiated. It is very difficult to make any firm judgment about how effective that legislation is likely to be.

One thing I could say about this legislation, particularly in relation to variation of orders for maintenance and custody, is that we seem to be going for a model analogous to the Reciprocal Enforcement of Maintenance Orders legislation, and I would not think that many practising lawyers think that that has worked well. I remember that when I was in the Yukon on sabbatical, I used to have, as part of my duties, the job of trying to enforce these orders; and I cannot say that they were marked by a high degree of speed or efficiency. It seems to me that the variation procedure is likely to be expensive and slow.

One of the things I had hoped for was that we might come up with some sort of agency. Not an agency solely of the federal government; I was hoping we might get some sort of agency to which both the provincial and federal governments would have input; and we could have an exercise in co-operative federalism—because I think that short of some sort of agency, to oversee what is called, I think, shuttlecock procedure, with proceedings going backward and forward across the country, I have a feeling that this may be worse, actually, than section 11(2), for all its faults. So I have real concerns about

## [Traduction]

concernant la garde des enfants ne sont pas satisfaisantes ou, du moins, ne sont pas les meilleures, compte tenu des circonstances. Dans le projet de loi, nous sommes apparemment très préoccupés de retarder des divorces lorsque les enfants en souffriront; mais nous ne semblons pas manifester le même genre de préoccupation lorsque les conditions dans lesquelles ils vivent ne sont peut-être pas satisfaisantes.

Cela étant dit, bien entendu, si nous assistons à une action en divorce appuyée sur des documents—où c'est plus ou moins un maître qui s'occupe de tout en se fondant sur des affidavits et des documents de travail—j'ai beaucoup de difficulté à imaginer comment celui qui s'occuperait de la question pourrait recueillir suffisamment de renseignements pour savoir que les dispositions ne sont peut-être pas satisfaisantes. Mais des travailleurs sociaux pourraient présenter des rapports, ou d'autres personnes pourraient le prévenir que les conditions ne sont pas satisfaisantes. Certes, l'article 41 de la *Matrimonial Causes Act* britannique de 1973, prévoit de refuser temporairement des divorces lorsque les dispositions concernant la garde des enfants ne sont pas satisfaisantes; et nous devrions être aussi préoccupés de la garde des enfants que de savoir si l'on s'occupe convenablement de leur entretien.

L'une des dispositions qui a été retirée de la loi est celle permettant de retenir le prononcé du divorce tant que les questions financières ne sont pas réglées à la satisfaction de l'épouse. Si je comprends bien, le Barreau canadien estimait que même si ce pouvoir du tribunal conféré aux termes de la loi actuelle n'était pas souvent invoqué, dans les cas où la femme est âgée et où elle a droit à une pension très restreinte, il pouvait s'avérer utile. De même je pense qu'en vertu de la Family Orders Enforcement Assistance Act, les ordonnances vont être bien mieux respectées qu'elles ne l'étaient avant. J'ai de la difficulté à me faire une idée précise de la portée de cette loi parce que son application est tellement tributaire d'ententes interprovinciales qui n'ont pas encore été négociées. Il est très difficile de dire si elle sera efficace.

Mais il y a toutefois une chose que je pourrais préciser, plus particulièrement en ce qui concerne les ordonnances alimentaires et les ordonnances de garde, c'est que nous semblons nous diriger vers l'adoption d'un modèle analogue à la Reciprocal Enforcement of Maintenance Orders Act; mais je ne crois pas que de nombreux avocats estiment que cette loi a eu un très grand succès. Je me rappelle que lorsque j'étais au Yukon en année sabbatique, j'avais entre autres fonctions d'essayer de faire respecter ces ordonnances et je ne peux pas dire qu'elles étaient très efficaces. Il me semble que les actions en modification seront probablement très coûteuses et longues.

Toutefois, l'une des choses auxquelles j'espérais que nous arrivions, c'était peut-être d'établir une sorte d'organisme, non pas un organisme exclusivement fédéral, mais bien plutôt un organisme fédéral-provincial; nous pourrions alors appliquer le fédéralisme coopératif parce que si un tel organisme n'est pas créé pour superviser ce que l'on a appelé, je pense, la procédure de la navette, des actions étant intentées devant les tribunaux à gauche et à droite dans tout le pays, j'ai l'impression que les choses pourraient être encore pires qu'elles ne sont en réalité aux termes du paragraphe 11(2). Je me demande vraiment



## [Text]

how the variation procedure is going to work out, with provisional law orders and confirmations and paper work flying backwards and forwards across the country. I think there are other aspects of the legislation which may need looking at. It is my understanding that the decree will now take effect 30 days after the hearing and that we will not have a *decree nisi*. I wonder whether, in fact, the absence of a decree absolute is not going to be administratively inconvenient for people, because at least under a decree absolute they would have a piece of paper that shows that they in fact have complied with the relevant laws. It will be more complicated under the 30 day procedure rule. Indeed, I think the Canadian Bar Association recommendations made the same point in relation to the former bill, Bill C-10.

Can I say a few words about custody of children? I have already mentioned the question that there is no power in the legislation corresponding to Section 41 of the English act to withhold a decree where the arrangements for the custody of the children are not satisfactory. Second, I have a concern about the procedure to add parties to the litigation under provincial rules. I think what we have is the possibility of the provinces passing rules allowing grandparents and others to apply for access to children. This matter was actually dealt with in Bill C-10. I believe that this provision attracted some adverse comments from Quebec and other provinces who felt that it infringed upon their ability to deal with the administration of justice. The one thing I would say is that if each province develops a series of different rules about who can be parties to a divorce, this legislation will operate in a very different way, and I wonder whether federal legislation in an area as important as access by grandparents to children should vary according to whichever province we are in. I am concerned about the delegation of the procedure of the act to provincial rules and the consequence that what is nominally a piece of unified federal legislation will operate very differently from province to province.

**The Chairman:** I have just been advised by Mr. Chrétien, who is a counsel with the Department of Justice, that in the latest amendments in the other place is included an amendment that provides for application by third parties. So that provision is back in.

**Professor Bissett-Johnson:** Good. I am not sure whether what I am about to say is also covered by that amendment, but there is also the question of the effect of the provincial *parens patrie* power under provincial legislation, which is a very important point. The committee may know of a case called *Re Hutchings*. In that case the divorce was given in Ontario and the mother was given custody, but she did not actually exercise the custody herself. The child was placed in the care of an aunt and uncle in Newfoundland. Many years later, when the child was well established in Newfoundland, the mother remarried and came to Newfoundland brandishing her federal divorce court custody order and said, "Please hand over the child. Federal legislation is paramount to provincial legislation." The Newfoundland court held, first, that the aunt and uncle were not parties to the divorce so they could hardly be governed by

## [Traduction]

comment ces actions en modification vont être établies avec toutes les ordonnances conditionnelles, les entérinements et la paperasserie qui iront à gauche et à droite dans tout le pays. Il y a aussi d'autres aspects de la loi qu'il faudrait peut-être étudier. Je crois comprendre que le décret entrera en vigueur 30 jours après l'audience et qu'il ne s'agira pas d'un jugement conditionnel. Je me demande si, en fait, le fait de ne pas avoir de décret absolu ne va pas, sur le plan administratif, gêner les gens en cause parce qu'à tout le moins dans le cas contraire, ces gens-là auraient un bout de papier qu'ils pourraient montrer pour prouver qu'ils se sont conformés aux lois afférentes. Les choses seront beaucoup plus compliquées s'il faut attendre 30 jours avant l'entrée en vigueur du décret. En fait, je pense que l'Association du Barreau canadien a présenté la même recommandation pour l'ancien projet de loi C-10.

Puis-je dire quelques mots au sujet de la garde des enfants? J'ai déjà signalé que la loi ne contient aucun pouvoir correspondant à l'article 41 de la loi britannique permettant de retenir le prononcé du divorce tant que les ententes concernant la garde des enfants ne sont pas satisfaisantes. Deuxièmement, je m'inquiète de la procédure visant à ajouter des parties au litige en conformité des règlements provinciaux. Il serait alors possible pour les provinces d'adopter des règlements permettant aux grands-parents ou à d'autres personnes de demander l'accès aux enfants. Cette question a été abordée dans le projet de loi C-10. Je crois que cette disposition a suscité des commentaires négatifs du Québec et d'autres provinces qui y voyaient une ingérence dans leurs pouvoirs judiciaires. Ce que je peux dire, c'est que si chaque province adopte une série de règlements différents permettant de déterminer quelles personnes peuvent être parties à un divorce, la loi que nous étudions actuellement aura une portée tout à fait différente et je me demande si la loi fédérale, en ce qui a trait à une question aussi importante que l'accès aux enfants accordé aux grands-parents, devrait varier suivant la province de résidence. Je m'interroge sur la façon dont la loi sera appliquée dans les provinces et je me demande aussi quelles conséquences une loi fédérale unique aura sur celles-ci.

**La présidente:** M. Chrétien, conseiller juridique au ministère de la Justice, vient tout juste de me dire que l'un des amendements adoptés récemment à l'autre endroit prévoit la possibilité, par une tierce partie, de demander accès aux enfants. Donc, cette disposition a été réintégrée.

**M. Bissett-Johnson:** Très bien. Je ne sais pas si la question que je m'appête à aborder est aussi couverte par cet amendement, mais il faudrait parler aussi de la portée de la loi provinciale en ce qui a trait à la personne responsable de l'enfant, ce qui est là un point très important. Le Comité connaît peut-être l'affaire *Hutchings*. Dans ce cas, le divorce a été prononcé en Ontario, la mère s'est vu confier la garde de l'enfant mais elle n'a jamais véritablement exercé ce droit. L'enfant a été confiée aux soins d'un oncle et d'une tante à Terre-Neuve. Bien des années plus tard, alors que l'enfant était bien établie dans cette province, la mère s'est remariée et s'est rendue à Terre-Neuve en brandissant son ordonnance de garde que lui avait émise la Cour fédérale en disant: «Remettez-moi mon enfant. La loi fédérale a préséance sur la loi provinciale.» D'abord, le tribunal de Terre-Neuve a décrété que l'oncle et la tante n'étaient pas



[Text]

the paramountcy of a federal order involving people with whom they were not involved in litigation. Also, they said that they thought it was in the best interest of the child, who was apparently happy, had put down roots, was doing well in school in Newfoundland, to stay exactly where she was. I wonder what the effect of the amendments such as Mr. Chrétien has envisaged will be on the provincial *parens patrie* power. I think it would be very hard if we had a situation where the aunt and uncle in Newfoundland were forced to take part in proceedings in Ontario, a long way away, when presumably all the witnesses as to how the child is now doing would only be available in Newfoundland and they were put to that inconvenience and expense. I would really like to know, and so would the Canadian bar, expressly what the conditions of the provincial *parens patrie* would be in that situation.

**Senator Robichaud:** What did the Newfoundland Court hold?

**Professor Bissett-Johnson:** They held that the federal divorce power did not extend to parties that were not party to the original divorce. Therefore, no question of paramountcy could arise. Then they said, "Now we have a question of what is the best thing to be done for the little girl who has lived for the last six years in Newfoundland and who is doing very well? We do not think that it is appropriate to change the status quo and force her to live with the mother, with whom she has very little contact in the past six, years in Ontario." And they did that under the inherent powers of the Newfoundland court and what is called the *parens patrie* jurisdiction.

**Senator Robichaud:** Was the order passed in Ontario held to be invalid?

**Professor Bissett-Johnson:** It would be invalid as between the husband and wife, so the husband could not come along and demand custody of the child. But it could not bind somebody who was not a party to the original divorce. What I want to know is if you include people, such as aunts and uncles, as parties to the divorce, will there be any residuary *parens patrie* jurisdiction? Are you going to force the, for example, Newfoundland aunt and uncle to have to bring all their witnesses to litigate the matter in Ontario in that situation? I think that may be expensive and not necessarily in the best interests of the child.

On the question of joint custody, my feeling is that "joint custody" is a very elusive phrase. Somebody suggested that we replace "joint custody" with "shared custody", but I find that equally ambiguous. It seems to me that unless you specify what you mean by a parenting plan, people are going to place whatever interpretation they want on a label like joint custody. The only legislation I know of which attempted to define this area is legislation in the Yukon where they said, "We will have a presumption of joint custody but we do not mean children being yo-yoed back and forth between different houses. We mean that there should be a presumption that both parents, unless the courts thought otherwise, should have a right to a say in the major decisions in the child's life." Things like

[Traduction]

parties au divorce et qu'en conséquence, il était très difficile de déterminer qu'ils étaient soumis à la prédominance d'une ordonnance fédérale impliquant des personnes totalement étrangères au litige. En outre, le tribunal a déclaré que c'était dans l'intérêt de l'enfant, en toute apparence heureuse, bien établie et qui fonctionnait très bien à l'école à Terre-Neuve, de rester exactement là où elle était. Je me demande quel effet les amendements comme ceux dont a parlé M. Chrétien auront sur le pouvoir des provinces à cet égard. Et je pense qu'il serait difficile pour l'oncle et la tante à Terre-Neuve de devoir prendre part aux délibérations du tribunal en Ontario, ce qui est quand même très loin, quand on suppose que tous les témoins qui pourraient venir dire comment l'enfant se comporte maintenant viendraient de Terre-Neuve, ce qui serait très peu pratique et très coûteux. J'aimerais vraiment savoir, et le Barreau canadien aussi, précisément quelles conditions le pouvoir provincial imposerait dans ce cas.

**Le sénateur Robichaud:** Qu'a décrété le tribunal de Terre-Neuve?

**M. Bissett-Johnson:** Le tribunal a déclaré que le divorce accordé par une Cour fédérale ne concernait pas des parties étrangères aux procédures initiales de divorce. En conséquence, il n'était pas question de préséance d'une loi sur une autre. Ensuite, le juge a déclaré: «Voilà, il nous faut nous demander maintenant ce qui convient le mieux à la petite fille qui vit à Terre-Neuve depuis six ans et qui se porte très bien. Nous ne croyons pas qu'il faille changer sa vie et la forcer à vivre en Ontario avec sa mère avec qui elle a eu très peu de contacts depuis les six dernières années.» Le juge s'est inspiré des pouvoirs inhérents aux tribunaux de Terre-Neuve et de ce que l'on appelle le principe du «père de la patrie».

**Le sénateur Robichaud:** L'ordonnance adoptée en Ontario a-t-elle été déclarée invalide?

**M. Bissett-Johnson:** Elle est invalide en ce qui concerne le mari et la femme de sorte que le mari ne pourrait venir réclamer la garde de l'enfant. Mais elle ne peut lier une partie étrangère au divorce initial. Ce que je veux savoir, c'est que si vous considérez qu'un oncle et une tante sont parties au divorce, est-ce qu'il y aura pouvoir résiduaire concernant la garde de l'enfant? Par exemple, est-ce que vous allez forcer l'oncle et la tante de Terre-Neuve à amener avec eux tous leurs témoins pour régler la question en Ontario dans un cas semblable? Je pense que cela pourrait s'avérer coûteux et pas nécessairement favorable aux intérêts de l'enfant.

En ce qui a trait à la garde partagée, je trouve que l'expression anglaise «joint custody» est très vague. Quelqu'un a suggéré de la remplacer par l'expression «shared custody», mais je trouve qu'elle est tout aussi ambiguë. Il me semble que si l'on ne spécifie pas ce que l'on entend par parentage, les gens vont interpréter à leur façon l'expression «garde partagée». La seule loi que je connaisse qui a tenté de définir cette question est celle du Yukon dans laquelle il est précisé qu'il y aura présomption de garde partagée, mais que cela ne veut pas dire que les enfants doivent être «trimbalés» d'un bord et de l'autre entre les parents qui habitent des endroits différents. Ce que l'on veut dire, c'est que l'on peut supposer que les deux parents, à moins que les tribunaux n'en jugent autrement,

## [Text]

whether the child should be able to marry under age, where serious surgery is involved, those sorts of questions.

My feeling is that the legislation will do relatively little in the area of encouraging joint custody, except to the extent that I would endorse the proposed amendments which Mr. Crosbie announced on October 8. I think there were three such amendments. One requires the court to consider the willingness of the parent seeking custody to facilitate access by the other parent. That is something we had already built into the Yukon legislation. A second one was requiring a parent with access to be given a notice of change of address by the custodial parent, and, third, there was a better definition of access, because there had been some question of whether a parent with access had a right to have information, say, on the child's health or school records. Beyond that I do not think that the legislation, although it nominally talks about the possibility of a shared parenting plan, given the lack of enthusiasm by the courts—except in Prince Edward Island—for shared parenting, that it is likely that we will see any dramatic shift. The Ontario Court of Appeal decisions of *Baker vs. Baker* and *Kruger vs. Kruger* and the decision in my own province of *Zwicker and Morine* seem to suggest that the courts are not really in favour of joint custody, except in the case where you do not really need a court order anyway because the parents are in agreement.

The other thing I wonder about is whether what is in the best interests of the child could not be more fully spelled out. The factors that go towards establishing what is in the best interests of the child have been spelled out in the legislation of a number of provinces; Ontario has done it with a very full definition; in the Yukon, we did it. I cannot help feeling that some guidance to the court as to what was in the best interests of the child might have been included in the drafting of the provisions about custody.

Finally, if I could say a few words about the Family Orders Enforcement Assistance bill without trespassing on your time, this legislation is obviously very important, but it is obviously very difficult to make a definitive judgment on it at this stage, simply because we do not know the nature of the federal-provincial agreements. The one thing I would say is that where you have the tracing of a spouse or children involved in custody or access cases, I have a feeling that lawyers and the parents they are representing will try to force the police to use section 250.1 and 250.2 of the Criminal Code as a way of outflanking the rather more complex procedures here. The police are not terribly keen on involving themselves in domestic disputes, but if you do have a case where a child is abducted in contravention of a *de facto* custody arrangement, there is the possibility of invoking the code and I suspect that, in fact, the lawyers for the wife, say, who has had her children abducted will want to go that route; in other words, try and use the criminal law route rather than go through the Family Orders Enforcement Assistance bill.

## [Traduction]

devraient avoir leur mot à dire dans les grandes décisions concernant la vie de l'enfant. Par exemple si l'enfant doit être autorisé à se marier avant d'avoir atteint sa majorité, ou si une importante opération chirurgicale s'impose, ce genre de questions.

J'ai l'impression que la loi incitera très peu les parents à adopter la garde partagée, mais je dois dire que j'appuie les modifications proposées par M. Crosbie le 8 octobre. Il a proposé trois amendements. Le premier enjoint au tribunal de tenir compte de la bonne volonté du parent qui veut avoir la garde de l'enfant à en faciliter l'accès à l'autre parent. C'est là une disposition que nous avons déjà intégrée à la loi du Yukon. Deuxièmement, on demande au parent qui a accès aux enfants de donner un avis de changement d'adresse au parent qui en a la garde et troisièmement, la loi définit mieux la question d'accès aux enfants parce que, dans certains cas, on s'est demandé si le parent qui a accès a le droit d'avoir des renseignements, par exemple, sur la santé et les notes scolaires de l'enfant. Outre cela, je ne crois pas que la loi, bien qu'elle fasse état de la possibilité d'un parentage partagé—loi qui a suscité une réaction très mitigée de la part des tribunaux, sauf dans l'Île-du-Prince-Édouard—va apporter des changements considérables. La décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans la cause *Baker*—*Baker et Kruger*—*Kruger* et la décision dans ma propre province concernant la cause *Zwicker et Morine* donnent à penser que les tribunaux ne sont pas vraiment en faveur de la garde partagée sauf dans les cas où il n'est pas nécessaire d'émettre une ordonnance parce que les parents se sont entendus au préalable.

Je me demande aussi s'il ne serait pas possible de mieux définir ce que l'on entend par l'intérêt de l'enfant. Certaines provinces ont déjà énoncé les facteurs qui permettent d'établir ce qui est dans l'intérêt de l'enfant; l'Ontario a adopté une définition très complète; au Yukon, nous l'avons fait. Je ne peux pas m'empêcher de penser qu'on aurait pu intégrer sur dispositions sur la garde des enfants des éléments permettant de donner aux tribunaux une idée de ce que l'on entend par l'intérêt de l'enfant.

Enfin, si je peux dire quelques mots sur le projet de loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales sans prendre trop de votre temps, je dirais que cette mesure législative est de toute évidence très importante. Cependant, il est évidemment très difficile de rendre un jugement définitif à ce stade, tout simplement parce que nous ne connaissons pas la nature des accords fédéraux-provinciaux. Je voudrais dire une chose. Dans les cas où l'on recherche un conjoint ou un enfant dans un cas de garde ou d'accès, j'ai l'impression que les avocats et les parents qu'ils représentent vont tenter de forcer la police à recourir aux articles 250.1 et 250.2 du Code criminel afin d'éviter les procédures plus complexes prévues dans le projet de loi. La police n'aime pas tellement se mêler des disputes domestiques, mais dans le cas où un enfant est enlevé en contravention d'un arrangement de garde *de facto*, il est possible d'invoquer le Code et je pense qu'en fait, les avocats d'une femme dont les enfants ont été enlevés, par exemple, préféreront cette voie. Autrement dit, ils préféreront recourir au Code criminel plutôt qu'aux procédures prévues dans le projet de loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales.



[Text]

In relation to tracing a defaulting spouse who is not paying what they should be, it seems to me that there are some things that one would want to note. Forcing people to exhaust provincial remedies, I think—even allowing for the fact that Mr. Crosbie has said that you do not have to go that route where there is reasonable evidence that the payee has already left the province—that presupposes that the provinces' data bases are good places to search. I have a doubt about that. I do not know definitively how accurate the information on motor vehicle registration is, but I have a suspicion that, when people change their apartments in this province, they do not always inform the authorities in the way that they should, and in particular, they do not inform the authorities if they do not want to be found.

The second case where I wonder about this is in relation to, again, things like OHIP or MSI. Again, I wonder whether the notification of changes of address are made. I suppose, as a person who does a little practice and a certain amount of advising, what one would ideally want to use is whatever data bank is most likely to locate the person quickly, and to get funds to extinguish the arrears. I have a feeling—and I think the Canadian Bar does also—that in many cases, the federal data bases may be more appropriate.

**Senator Nurgitz:** You are referring to which ones specifically?

**Professor Bissett-Johnson:** We do not know fully the data bases that are to be searched. There are some hints, I think, given by the government. Apparently the Income Tax records do not figure on those. We have been, perhaps, a shade squeamish about using Income Tax records.

**Senator Nurgitz:** In any event, the Income Tax records could be 12 months old.

**Professor Bissett-Johnson:** I have a feeling that often the federal data bases, if they are paying out UIC or pensions or things such as that on an on-going basis, presumably the person will want the money sent to the right address. I have a feeling in many cases the federal data bases may be more up to date than the provincial ones.

**Senator Nurgitz:** I am not so sure that I agree with you when it comes to the driving of automobiles and that sort of thing. Firstly, at least in every province and, I think, in every territory, it is an offence not to register the change of your address within a given number of days, ranging from in some provinces, I think, ten days to, in other provinces, as many as 30 days. There is a fairly tight rein on that.

**Professor Bissett-Johnson:** I agree, senator, the law is fairly tight; it is the compliance I am a little more concerned with. The system may be nominally tight but I think when I was in the Yukon, we had a system where all the registrations for motor vehicles fell due at the end of March, and we were fairly sure on April 1 that we had a fairly accurate reflection of where people lived. However, after that, we felt increasingly uncertain about whether our bases were accurate or not.

[Traduction]

En ce qui concerne les recherches pour retrouver un conjoint défaillant, il y a d'après moi certaines choses à signaler. Forcer les gens à épuiser les sources de données provinciales—même si l'on tient compte du fait que M. Crosbie a dit que cela n'est pas nécessaire lorsque des preuves raisonnables permettent d'établir que l'intéressé a déjà quitté la province—présuppose que les bases de données des provinces sont une bonne source. J'ai des doutes. Je ne sais pas vraiment à quel point les renseignements sur les immatriculations de véhicules sont exacts, mais je soupçonne que lorsque les gens changent d'appartement dans cette province, ils n'en informent pas toujours les autorités comme ils le devraient, et surtout pas s'ils ne veulent pas qu'on les retrouve.

Je m'interroge aussi sur les dossiers comme ceux du RAMO ou des régimes d'assurance-hospitalisation. Là encore, je me demande si les gens donnent avis de leurs changements d'adresse. Personnellement, je pratique peu et je fais assez de consultation, et je suppose qu'idéalement, les intéressés voudraient utiliser la banque de données la plus susceptible de permettre de situer rapidement la personne et d'obtenir le paiement des arriérés. J'ai l'impression—et je crois que le Barreau canadien partage mon avis—que dans de nombreux cas, les bases de données fédérales sont plus utiles.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous parlez desquelles en particulier?

**M. Bissett-Johnson:** Nous ne connaissons pas très bien toutes les bases de données dans lesquelles il est possible de faire des recherches. Je crois que le gouvernement donne certains indices. Apparemment, les dossiers de l'impôt sur le revenu ne figurent pas dans la liste. Je crois qu'il y a un peu de réticence à utiliser les dossiers de l'impôt sur le revenu.

**Le sénateur Nurgitz:** De toute manière, les dossiers de l'impôt sur le revenu pourraient déjà être vieux de douze mois.

**M. Bissett-Johnson:** J'ai l'impression que les banques de données fédérales sont souvent plus à jouer que les banques de données provinciales. Qu'il s'agisse de prestations d'assurance-chômage, ou de pensions, ou d'autres types de paiements réguliers, le bénéficiaire voudra sans doute que l'argent soit envoyé à la bonne adresse.

**Le sénateur Nurgitz:** Je ne suis pas sûr d'être d'accord avec vous au sujet des registres provinciaux des immatriculations de véhicules et des autres du même genre. Premièrement, au moins dans toutes les provinces, et je crois dans tous les territoires, c'est une infraction que de ne pas donner avis d'un changement d'adresse dans une période donnée, qui va de 10 jours, je pense, dans certaines provinces, à 30 jours dans d'autres. Les règles sont assez strictes.

**M. Bissett-Johnson:** Je conviens avec vous, sénateur, que la loi est assez stricte, mais c'est la question de savoir si elle est respectée qui m'inquiète. Le système peut théoriquement être strict mais je pense par exemple à l'époque où j'étais au Yukon. Nous avions là un système où toutes les immatriculations de véhicules automobiles arrivaient à échéance à la fin mars et nous étions sûrs, au 1<sup>er</sup> avril, de savoir à peu près bien



[Text]

**Senator Nurgitz:** Are you not really saying that, for that person who is going to abuse his wife and then abuse the system, we will have a problem no matter whose data base we use?

**Professor Bissett-Johnson:** It seems to me that that is all obviously true. I just have the feeling that, in fact, some of the federal data bases are ones that, for reasons of self-interest, the husband is more likely to be keeping in touch with on an accurate basis. If he is drawing a pension, or UIC, or if he is after an Income Tax refund, perhaps the reasons of self-interest would motivate him to give the federal government an accurate address of where he could be contacted. Whereas I am not sure the reasons of self-interest apply as strongly for motor vehicles.

**Senator Nurgitz:** Very well.

**Professor Bissett-Johnson:** Having imposed on your time for far too long, I think that is really all I should say, Madam Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Professor Bissett-Johnson. Senator Stanbury?

**Senator Stanbury:** Madam Chairman, first I want to assure the professor that he has not imposed on our time. Professor, you have given us a great deal of help, at least as far as I am concerned. Personally, I found it very useful indeed.

Because of the time, I will concentrate on just one aspect. You talked about the grounds for divorce and the provisions that have been made. I asked one of our earlier witnesses why it would not be better to simply have judicial discretion as to whether the marriage had broken down or not for any one of a number of reasons, rather than, as you say, creating pigeon holes. The answer I was given was that it was better not to move too far too fast. In other words, because of tradition, there were reasons to retain adultery and cruelty, and also that it sliced both ways as far as helping wives, for instance, obtain maintenance was concerned. Some people called it blackmail, but the constructive side of it was to help them to obtain their maintenance.

The other answer was that, in any event, cruelty has been interpreted so broadly that it really brings everything in, in any event. Therefore the judge really did have discretion to choose almost any reason for calling it a breakdown of marriage and for excusing an earlier application for divorce. Have you any comment on that area?

**Professor Bissett-Johnson:** I think that the first thing to notice, of course, is that the huge majority of divorces—better than 90 per cent—are undefended and of course that means that, in fact, in an undefended case, if there is a hearing at all, the court will be confronted with approximately a five-minute hearing and the court will almost always give the relief asked. However, I do wonder whether the extended meaning of cruelty that we get in some of the undefended cases does actually

[Traduction]

où les gens vivaient, mais après cette date, nous étions de moins en moins certains que les données étaient à jour.

**Le sénateur Nurgitz:** Voulez-vous dire qu'en fin de compte, quelle que soit la banque de données que nous utilisons, nous aurons du mal à retrouver un conjoint défaillant qui a l'intention de tourner le système.

**M. Bissett-Johnson:** Cela me semble évident. J'ai simplement l'impression qu'en fait, certaines des banques de données fédérales sont peut-être les plus utiles et que pour des raisons d'intérêt, il y a plus de chances que le mari mette à jour les données qui y sont stockées. S'il touche une pension ou des prestations d'assurance-chômage ou s'il veut recevoir un remboursement d'impôt, l'intérêt l'amènera peut-être à communiquer au gouvernement fédéral une adresse exacte où l'on peut le trouver. Par contre, je ne suis pas sûr que l'intérêt soit un motif aussi puissant dans le cas de l'immatriculation des véhicules automobiles.

**Le sénateur Nurgitz:** Très bien.

**M. Bissett-Johnson:** J'ai déjà pris beaucoup de votre temps, madame la présidente, et je crois que je vais en rester là.

**La présidente:** Merci, monsieur Bissett-Johnson. Sénateur Stanbury?

**Le sénateur Stanbury:** Madame la présidente, je tiens d'abord à rassurer M. Bissett-Johnson: il ne nous a pas du tout fait perdre notre temps. Vous nous avez beaucoup aidés, monsieur Bissett-Johnson, tout au moins en ce qui me concerne. Personnellement, j'ai trouvé votre exposé très intéressant.

En raison du manque de temps, je me concentrerai sur un aspect seulement. Vous avez parlé des motifs de divorce et des dispositions prévues. J'ai demandé à un témoin précédent pourquoi il ne vaudrait pas mieux laisser aux pouvoirs judiciaires le soin de décider s'il y a ou non échec du mariage pour quelque raison que ce soit, plutôt que de créer des catégories. On m'a répondu qu'il valait mieux ne pas aller trop loin trop vite. Autrement dit, à cause de la tradition, il y a lieu de retenir les motifs d'adultère et de cruauté et que cela permet par exemple d'aider les femmes à obtenir une pension alimentaire. Certaines personnes appellent ça du chantage, si l'on voit les choses d'un point de vue positif, c'est pour aider les femmes à obtenir une pension alimentaire.

On m'a aussi répondu que de toute manière la cruauté est interprétée de façon si large qu'elle englobe en fait presque tout. Cela veut dire que le juge dispose réellement d'un pouvoir discrétionnaire et qu'il peut se fonder sur à peu près n'importe quelle raison pour constater l'échec du mariage et pour ne pas tenir compte d'une requête en divorce antérieure. Qu'en pensez-vous?

**M. Bissett-Johnson:** La première chose à remarquer, évidemment, c'est que la majorité des divorces—plus de 90 p. 100—ne sont pas contestés. Cela signifie évidemment que s'il y a audience, le tribunal entendra la cause environ cinq minutes et qu'il accordera presque toujours ce qui est demandé. Je me demande cependant si l'élargissement du sens du mot cruauté que l'on peut constater dans certains des cas non contestés ne discrédite pas la loi. J'ai assisté un jour à une audience. La

[Text]

bring the law into disrepute. I can remember sitting in court one day and hearing the petitioner go into the box and say that she had suffered mental cruelty at the hands of her husband to whom she had been married for three months and, as a consequence, she had been required to take valium. Chief Justice Cowan said "I think I need a bit more evidence than that" and the evidence was that, in fact, she had had to mother her husband who was, apparently, a little younger than herself. The Chief Justice just threw up his hands and said: "This is an awfully thin case; the husband is not here, so it is an undefended case, and because it is a 'thin case' I will let it go."

I wonder what it does to our sense of the law if there are two sets of rules for defended and undefended cases, and if the meaning of "cruelty" becomes so elastic in an undefended case that it virtually has no meaning at all. It seems to me it might be better to concentrate on whether the marriage had broken down.

With respect to maintenance, I had hoped that we were getting away from "conduct" as being a relevant factor in financial and other matters.

**Senator Nurgitz:** But the judge did say that the marriage had broken down.

**Professor Bissett-Johnson:** I think it might be more up front to say: "What I am, in fact, looking for is whether the marriage has broken down", rather than looking for that under the guise of cruelty. Is it not always better to be straightforward? That brings the law less into contempt.

**Senator Cools:** I should like to thank you for your intellectual content. My question follows on that asked by Senator Stanbury. As you said in your remarks and in your brief, you look at the facts surrounding marital breakdown rather than why the marriage has broken down. At page 16 of the brief you refer to the submission made by the Canadian Bar Association. At that page, under paragraph 19, it states:

The Canadian Bar in their submission even offered an alternative way of drafting proof of marital breakdown:

Under subparagraph (b), it states:

May be established on other proof satisfactory to the Court that a marriage has irretrievably broken down.

You have said that the breakdown is the critical factor. In the proposed legislation it says that a breakdown of a marriage is established only if certain grounds are met, and it lays out adultery and separation.

In Bill C-68, adultery was a ground for a divorce by itself; it was not related to marital breakdown.

In the wording of the current bill, which says that a breakdown of the marriage is established only if certain conditions are met, and if the spouse is involved in adultery, is it possible for a dissident spouse to argue that, yes, adultery has taken place but there has not been a marriage breakdown?

I ask that bearing in mind the wording of Bill C-68, and the changing of the wording in that bill to what appears in the cur-

[Traduction]

requérante est allée témoigner à la barre des témoins. Elle a dit être victime de cruauté mentale de la part de son mari auquel elle était mariée depuis 3 mois et qu'elle devait, à cause de cela, prendre du Valium. Le juge en chef Cowan a dit: «Je crois que j'ai besoin d'un peu plus de preuves que cela», et la preuve était qu'en fait, elle devait pratiquement servir de mère à son mari qui était apparemment un peu plus jeune qu'elle. Le juge en chef a levé les bras et dit: «Voilà une affaire bien mince; le mari n'est pas ici, le défendeur fait donc défaut. Parce que c'est une affaire bien ténue, je rejette la demande.»

Je me demande si cela trouble notre sens de la justice qu'il existe deux poids et deux mesures selon que le défendeur est comparant ou non-comparant, et que le sens de «cruauté» soit si élastique dans les cas où le défendeur fait défaut, le terme perde pratiquement toute signification. Il me semble qu'il vaudrait peut-être mieux s'efforcer de savoir si le mariage a échoué ou non.

En ce qui concerne l'ordonnance alimentaire, j'avais espéré qu'on laisse tomber le concept de «conduite» en tant que facteur déterminant dans le règlement des questions pécuniaires et autres.

**Le sénateur Nurgitz:** Mais le juge a bien dit que le mariage avait échoué.

**M. Bissett-Johnson:** Il faut d'abord chercher à savoir si le mariage a échoué, plutôt que d'étudier l'affaire sous l'angle du motif de la cruauté. Ne vaut-il pas toujours mieux y aller franchement? La loi paraît ainsi moins discutable.

**Le sénateur Cools:** Je vous remercie de votre exposé. Ma question fait suite à celle du sénateur Stanbury. Comme vous l'avez dit dans vos observations et dans votre mémoire, vous examinez les faits qui ont entouré l'échec du mariage plutôt que ce qui l'a causé. A la page 16 de votre mémoire, vous mentionnez celui de l'Association du Barreau canadien. Au paragraphe 19, on dit:

Dans son mémoire, le Barreau canadien a même proposé une autre façon d'établir la preuve d'un échec du mariage: A l'alinéa b), on dit:

Il peut être établi par un autre élément de preuve que le tribunal juge recevable qu'un mariage a irrévocablement échoué.

Vous avez dit que l'échec est le facteur déterminant. Selon le projet de loi, l'échec du mariage n'est établi que dans les cas de séparation et d'adultère.

Dans le projet de loi C-68, l'adultère était un motif de divorce en lui-même. L'établissement de l'échec du mariage n'en dépendait pas.

Selon le libellé du projet de loi actuel, qui prévoit que l'échec du mariage n'est établi que dans certaines conditions et que si le conjoint a commis l'adultère, est-il possible pour un conjoint dissident de soutenir qu'un adultère a effectivement été commis sans qu'il y ait pour autant échec du mariage?

Si je pose cette question c'est que, compte tenu du libellé du projet de loi C-68, et des modifications qu'on y a apportées



[Text]

rent bill. I am sure that there are many people who have been married for many years and who could argue that the adultery did not contribute to the marriage breakdown.

**Professor Bissett-Johnson:** My feeling is that once they are in court the petitioner has taken the view that the marriage has broken down as a result of the adultery. I think that the court would hold that the marriage had broken down.

A more difficult situation is where a court is confronted with a situation where the marriage probably has broken down, but the court is unable to place it within one of the requisite pigeon holes. There is some English authority on that saying that no divorce should issue in those circumstances, because although the marriage breakdown is the sole grounds for establishing the right to a divorce, one has to bring it within the prescribed ways. I wonder whether that is a very logical thing if one comes to the conclusion that the marriage is absolutely dead and that it should have a decent burial, but because one is unable to put it into the right slot, no decree should issue. I wonder about that.

**Senator Cools:** I asked that question to establish whether or not the intent of the law could be subverted in terms of the new wording.

I should like to ask you a few questions regarding the interests of the children, support payments, and so forth. Traditionally, the need of a child, as far as I am concerned, has been overlooked and has been superseded by the ability of a spouse to pay. In other words, if the child is Johnny Carson's, that child's need may be \$50,000, but if the child is not so fortunate to be the son of someone who could afford that amount, the award for child support might be in the neighbourhood of \$200 a month. I cannot understand how one child needs \$50,000 while another child needs only \$200 a month.

**Professor Bissett-Johnson:** The answer must be that it is not a question of need. The court is dealing with a situation of need judged against the ability of the parent to pay. That, I think, is the reason in many cases that awards are so small. It is not that the children do not need the money; it is that the parent who is being ordered to pay by the court simply does not have the resources to make a higher payment. So, my feeling is that need is only half of the equation. The other half of the equation is the ability to pay. That is one of the real difficulties. Often a court is confronted with a situation where it would like to award more maintenance, but there simply is no ability to pay on the part of the non-custodial parent.

**Senator Cools:** What about the flip side where an extravagant amount of money is being paid and that is not based on the need of the child?

**Professor Bissett-Johnson:** I have rarely seen that sort of thing. If we look at the statistics on the amounts of money awarded, I can rarely think of a case where one can say that money is being lavished on a child far in excess of its needs. I doubt whether many practitioners would have knowledge of

[Traduction]

pour en faire le projet de loi que nous étudions, je suis persuadé que de nombreux couples de longue date pourraient soutenir que l'adultère n'a pas provoqué l'échec de leur mariage.

**M. Bissett-Johnson:** J'estime pour ma part que, quand le demandeur porte l'affaire devant les tribunaux, il considère déjà que le mariage a échoué en raison de l'adultère. Je pense que le tribunal reconnaîtrait que le mariage a bel et bien échoué.

La question est plus difficile à trancher quand le tribunal est saisi d'une affaire où, même si l'échec du mariage est probable, on ne parvient pas à en faire correspondre les données à l'un ou l'autre des casiers prévus. Selon la jurisprudence anglaise, il ne faut pas accorder de jugement de divorce dans ces circonstances, parce que, l'échec du mariage étant le seul motif devant servir à établir le droit au divorce, il faut respecter la procédure établie. Je ne trouve pas très logique qu'ayant constaté que le mariage est mort et qu'il devrait avoir droit à une sépulture décente, on ne puisse pas accorder de jugement de divorce parce qu'on n'arrive pas à faire correspondre le cas à l'un des casiers prévus. Je m'interroge.

**Le sénateur Cools:** J'ai posé cette question pour voir si le nouveau libellé ne permet pas de tourner la loi.

J'aimerais maintenant vous interroger au sujet des intérêts des enfants ainsi que des ordonnances alimentaires. Je crois bien que depuis toujours on a négligé les besoins de l'enfant pour tenir compte d'abord et avant tout de la capacité qu'a le conjoint de verser une pension alimentaire. Par exemple, si l'enfant en cause est celui d'une riche célébrité, on peut évaluer ses besoins à 50 000 \$. Toutefois, si l'enfant n'a pas eu la bonne fortune de naître de quelqu'un qui peut lui verser une telle pension, on pourra décider que le soutien financier dont il a besoin n'est que de 200 \$ par mois. Je ne vois pas comment un enfant pourrait avoir besoin d'une pension alimentaire de 50 000 \$ quand un autre n'aurait lui besoin que de 200 \$ par mois.

**M. Bissett-Johnson:** C'est sans doute qu'il n'est pas tenu compte des besoins. Pour les évaluer, le tribunal tient compte de la capacité qu'a le parent de payer. C'est pourquoi, dans de nombreux cas, les pensions sont si modestes. Ce n'est pas que les enfants n'ont pas besoin d'argent, c'est tout simplement que le parent à qui le tribunal ordonne de verser la pension n'a pas les moyens de donner plus. Je pense du reste que l'évaluation des besoins ne représente qu'un membre de l'équation. L'autre étant la capacité de payer du conjoint qui n'obtient pas la garde. C'est l'une des grandes difficultés. Il arrive souvent qu'un tribunal aimerait fixer une ordonnance alimentaire supérieure, mais ne le fait pas parce que le parent qui n'obtient pas la garde ne peut tout simplement pas payer davantage.

**Le sénateur Cools:** En revanche, que se passe-t-il dans les cas où l'on exige des sommes fabuleuses sans égard aux besoins de l'enfant?

**M. Bissett-Johnson:** Ces cas sont rares. Compte tenu des données statistiques relatives aux sommes qui sont versées sous forme de pensions alimentaires, il ne me vient à l'esprit aucun cas d'enfant qui aurait bénéficié d'une générosité dépassant largement ses besoins. Je doute qu'un grand nombre de mem-



[Text]

many cases like that. I think that most of the cases tend to be at the other end of the spectrum. Theoretically that could be an objection, but I just have not seen that.

**Senator Nurgitz:** I think you used an example of a childless couple going before a court and not being able to fit into the proper pigeon hole, to use your expression, but obviously they cannot live together. I take it what you have described would be divorce by consent?

**Professor Bissett-Johnson:** It gets perilously close to that in practice, but I suspect that the reality is that in legal terms the court must make the determination that the marriage has broken down. If there were some evidence that, by mediation or reconciliation, there might be something done, then I suppose it would be technically open to the judge to say "I know you are telling me that the marriage has broken down and you want to go your separate ways, but I am not satisfied at the moment that the marriage has broken down and I want to adjourn the matter for an attempt at reconciliation by a court-appointed reconciliator." I do admit that that would be rare.

**Senator Nurgitz:** It seems to me that that would be an option open to the government. I am not sure that there would be great public acceptance of divorce by consent. I think we view the marriage contract as something more than a civil contract.

**Professor Bissett-Johnson:** I think that is undoubtedly true, senator. I think that the problem we have at the moment is that things are going on under the guise of cruelty or adultery that most people think involves substantial fault. In fact, they are really the symptom of a marriage broken down. Some of the cases that we have are really so thin that you could hardly justify them under the strict letter of the law, and we get a complete difference between the way the law operates in a defended case and in an undefended case. If the law in an undefended case is something quite different from what it is in a defended case, I am not sure that the law is not brought into contempt.

**Senator Doyle:** I want to pursue the area that Senator Cools and Senator Nurgitz have been touching on which is the causes for divorce and the retention of cruelty and adultery. We constantly hear that one of the reasons for this is to enable aggrieved parties to get fast divorces so that they can move on with their lives after having been disgraced or humiliated. Is there not an element of retention of these two clauses for the purpose of providing an outlet for petitioners who want to say "See, it was not my fault; he did it; she did it; they did it to me; therefore, I can stand up in the face of my children, my cousins by the dozens and say, 'here I am pure as the driven snow.'" This is just a facility for them because, as we have been told time and again, it is going to take them a year to get this thing working anyway. It is not a fast answer.

**Professor Bissett-Johnson:** I suppose there are cases where you could say that the guilt is all on one side and, in fact, the

[Traduction]

bres du Barreau aient eu connaissance de bien des cas semblables. Pour ma part, je crois plutôt que la majorité se situe à l'autre extrémité du spectre. En théorie, ce pourrait être une objection, mais dans la pratique je n'ai jamais eu connaissance de cas semblables.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous avez, il me semble, cité l'exemple d'un couple sans enfants qui a porté son litige devant un tribunal sans que celui-ci puisse le faire correspondre à l'un des casiers prévus, pour reprendre votre expression. Mais, manifestement, a couple ne pouvait plus vivre ensemble. Il me semble que vous avez décrit là ce qu'on peut appeler le divorce consensuel, n'est-ce pas?

**M. Bissett-Johnson:** Dans la pratique, on s'en approche beaucoup, mais le tribunal doit établir sur le plan légal que le mariage a échoué. Si certains éléments montraient que, par la médiation ou une tentative de réconciliation, on pouvait faire quelque chose, le juge pourrait dire: «Je sais que selon vous votre mariage a échoué et que vous voulez vous séparer. Cependant, comme je ne suis pas persuadé de l'échec de votre mariage, je veux laisser l'affaire en suspens afin qu'un spécialiste en réconciliation nommé par le tribunal tente de vous réconcilier». Je reconnais que ce serait rare.

**Le sénateur Nurgitz:** Le gouvernement pourrait opter pour cette solution. Je ne suis pas certain que le public accepterait massivement le divorce consensuel. Nous considérons le contrat de mariage autrement qu'un simple contrat civil.

**M. Bissett-Johnson:** C'est très vrai, sénateur. Le problème auquel nous faisons face tient à ce que l'on se reporte aux motifs de cruauté ou d'adultère, que la plupart des gens trouvent très graves. En réalité, ce sont les symptômes de l'échec du mariage. Certaines des affaires qui nous sont soumises sont si dépourvues de fondements qu'on pourrait difficilement les justifier sur le strict plan légal. Ce qui fait que le droit joue de façon tout à fait différente dans un cas où le défendeur est comparant et dans un cas où il ne l'est pas. Si dans un cas où le défendeur est non comparant, le droit diffère passablement de ce qu'il est dans un cas où au contraire le défendeur est comparant, je ne suis pas certain qu'on ne le juge pas alors digne de mépris.

**Le sénateur Doyle:** Je veux revenir aux aspects que les sénateurs Cools et Nurgitz ont abordés, soit les causes de divorce et le maintien des motifs de cruauté et d'adultère. On entend constamment dire que l'une des raisons est qu'on veut permettre aux parties lésées d'obtenir rapidement un divorce afin de pouvoir refaire leur vie après avoir été humiliées ou déshonorées. Est-ce qu'on ne veut pas plutôt conserver ces deux motifs afin de laisser une porte de sortie aux demandeurs pour qu'ils puissent dire «Ce n'est pas ma faute. C'est elle ou c'est lui. On m'a fait cela. Je peux moi, me tenir debout devant mes enfants et toute ma famille et dire que j'ai les mains blanches». Ce n'est qu'une porte de sortie, parce que, comme on nous l'a répété à maintes reprises, il faudra un an pour obtenir un divorce. Ce n'est pas une solution rapide.

**M. Bissett-Johnson:** Je suppose qu'il existe des cas où l'on peut dire qu'un des conjoints est entièrement coupable et

*[Text]*

innocence all on the other. I suppose it is a question of proportion. If, in fact, for the 5 per cent of people where the guilt is all on one side and the innocence is all on the other, one lets through 95 per cent of cases where, in fact, the guilt is probably fairly evenly distributed, and those people can also go into court and say that "I am the innocent party." And they are only the innocent party because the other spouse has chosen not to defend the case, not because they do not feel that they are not the guilty party but because they think, the marriage is dead and what is the point in raking it over the coals? I can see that there can be cases where the guilt is all on one side and the innocence is on the other. My feeling is that that is a relatively small percentage of the cases. Most of them do not involve a black and white situation, but one where there are various degrees of grey as between the spouses.

The defended case, obviously, is a particular matter. Lots of cases that are undefended could have been defended if the spouse had actually chosen to do so. But they chose not to, not because they think they are guilty as charged, or as is alleged by the petitioning spouse, but because they feel it is not worth the effort. The marriage is dead anyway, so what is the point in fighting over this.

**Senator Doyle:** I quite agree with what you are saying. I was suggesting an extension of that where there are petitioners who want the appearance of innocence, that is, the husband or the wife does not contest the divorce and the person petitioning knows that, but they can go around it and say anything to anyone. Due to the press coverage of divorces anyone can learn what happened. The case is simply that he got a divorce because he was cruel or she was an adulteress.

**Professor Bissett-Johnson:** The only thing is this; I wonder whether, in fact, we are doing a service to the person who gets the decree because they feel this tremendous need to feel that they are the innocent party. They really are not going to pick up the threads of their life very well if, in fact, they are carrying around this sort of feeling that the other side was all wrong. I suspect that it actually flows over into the custody and access field, that a wife in that sort of situation says, "I have a court order that says I was whiter than the driven snow so why should I let my husband have access to the children? He is, obviously, being held by the court as having committed a serious matrimonial offence."

**Senator Barootes:** Professor Bissett-Johnson, when you were introduced by our chairman and I listened to your area of training which was a transfer to the United States, a period spent in Canada, in Australia and in the Yukon and now in Halifax as a professor teaching conflict in law, I said to myself, "Well, this gentleman either cannot hold a job or else he is so outstanding that everybody wants to have him." After your presentation I realized it is the latter case, that your skills are so great that everybody wants to hear you.

**The Chairman:** After hearing Senator Barootes' remarks I do not think I need to say anything more except to thank you for your presentation, Professor Bissett-Johnson. We were very pleased to have heard you.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

l'autre entièrement innocent. Pour les 5 p. 100 de gens qui se trouvent dans des cas où l'un est entièrement coupable et l'autre entièrement innocent, il existe 95 p. 100 de cas où la culpabilité est assez également répartie. Or, ces gens peuvent aussi très bien s'en remettre au tribunal et affirmer qu'ils sont innocents. Mais, ils ne peuvent le faire que parce que l'autre conjoint a choisi de ne pas présenter de défense. Et non pas parce que celui-ci n'estime pas qu'il n'est pas coupable, mais bien parce qu'il pense que le mariage ayant échoué il ne sert plus à rien de remuer des cendres. Je peux imaginer des cas où l'un est entièrement coupable et l'autre entièrement innocent. Cependant, ils doivent être relativement rares. La plupart du temps, tout n'est pas noir ou blanc, les conjoints se partagent une infinité de gris. Les cas où le défendeur est comparant sont évidemment particuliers. Dans un grand nombre des autres cas, le conjoint qui a décidé de ne pas présenter de défense aurait très bien pu le faire s'il l'avait voulu.

Toutefois, il s'y est refusé, non pas parce qu'il s'estime coupable de ce dont on l'accuse, ou de ce que lui reproche le conjoint demandeur, mais parce qu'il trouve que cela n'en vaut pas le coup. Il se dit que le mariage est mort de toute façon et à quoi bon s'entêter à se battre.

**Le sénateur Doyle:** Je suis bien d'accord avec vous. Je pensais plutôt aux cas où le mari ou la femme ne conteste pas le divorce et où le demandeur veut faire ressortir son innocence. Il se peut que l'autre partie aille raconter partout ce que bon lui semble. Comme la presse s'empare des cas de divorce, chacun peut savoir ce qui s'est passé; qu'il y a eu divorce parce qu'il était cruel ou qu'elle a commis l'adultère.

**M. Bissett-Johnson:** Je me demande si, en réalité, nous rendons service à la partie qui cherche à obtenir un jugement de divorce pour la simple raison qu'elle ressent un impérieux besoin de s'entendre proclamer innocent. Ces gens ne sauront pas recommencer à zéro s'ils conservent l'impression que leur conjoint avait bel et bien tous les torts. La garde et les possibilités d'accès aux enfants peuvent s'en trouver modifiées si une femme dans un tel cas se dit: «Le tribunal m'a remis une ordonnance établissant que je suis irréprochable. Pourquoi devrais-je alors laisser mon ex-conjoint voir les enfants? Le tribunal a reconnu que c'est lui qui gravement enfreint les lois du mariage».

**Le sénateur Barootes:** Monsieur Bissett-Johnson, quand la présidente vous a présenté et fait état de vos activités aux États-Unis, au Canada, en Australie et au Yukon, qu'elle a dit que vous enseignez maintenant le droit à Halifax, j'ai pensé que soit vous ne parveniez pas à conserver un emploi soit vous étiez si exceptionnel que chacun souhaite vous rencontrer. Après cet exposé, je constate que c'est plutôt le deuxième cas. Vos connaissances sont si étendues que tous doivent vouloir vous entendre.

**La présidente:** Après cette observation du sénateur Barootes, je ne crois pas qu'il y ait lieu d'ajouter quoi que ce soit. Sinon que je remercie notre témoin de son exposé. M. Bissett-Johnson, nous sommes très heureux de vous avoir accueilli.

La séance est levée.











*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

WITNESS—TÉMOIN

Professor Alastair Bissett-Johnson, Faculty of Law, Dalhousie  
University, Halifax.

M. Alastair Bissett-Johnson, professeur, faculté de droit, l'université Dalhousie, (Halifax).





First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité sénatorial  
permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Wednesday, November 6, 1985  
Thursday, November 7, 1985  
Wednesday, November 20, 1985

Le mercredi 6 novembre 1985  
Le jeudi 7 novembre 1985  
Le mercredi 20 novembre 1985



**Issue No. 28**

**Fascicule n° 28**

### **Complete Proceedings on:**

The Examination of Bill S-5, "An Act to provide for the creation by amalgamation of the Evangelical Lutheran Church of Canada".

### **Seul et unique fascicule concernant:**

L'étude du projet de loi S-5, «Loi permettant la création par fusion de l'Église évangélique luthérienne au Canada».

### **Eighth and Final Proceedings on:**

The Examination of Bill S-2, "An Act to amend and consolidate the laws prohibiting marriage between related persons".

### **Huitième et dernier fascicule concernant:**

L'étude du projet de loi S-2, «Loi modifiant et unifiant le droit interdisant le mariage entre personnes apparentées».

*Continued on next page)*

*(Suite à la page suivante)*

**Tenth Proceedings on:**

The Examination of the subject-matter of Bill C-46, "An Act to amend the Divorce Act"; Bill C-47, "An Act respecting the Divorce and Corollary Relief Act"; AND Bill C-48 "Family Orders Enforcement Assistance Act".

**INCLUDING:**

Reports of the Committee on Bills S-2 and S-5.

---

**Dixième fascicule concernant:**

L'étude de la teneur des projets de loi C-46, «Loi modifiant la Loi sur le divorce»; C-47, «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires»; ET C-48, «Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales».

**Y COMPRIS:**

Les Rapports du Comité sur les Projets de loi S-2 et S-5.

---

**WITNESSES:**

(See back cover)

**TÉMOINS:**

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*  
The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and  
The Honourable Senators:

Barrotes	Lewis
Buckwold	*MacEachen (or Frith)
Cools	Robertson
Doyle	Robichaud
Fairbairn	*Roblin (or Doody)
Flynn	Stanbury

*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman  
*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et  
Les honorables sénateurs:

Barrotes	Lewis
Buckwold	*MacEachen (ou Frith)
Cools	Robertson
Doyle	Robichaud
Fairbairn	*Roblin (ou Doody)
Flynn	Stanbury

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)



## ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, October 29, 1985:

"The following petition was read and received:—

Of the Lutheran Church in America—Canada Section, having its head office in the City of Winnipeg, in the Province of Manitoba, and The Evangelical Lutheran Church of Canada, having its head office in the City of Saskatoon, in the Province of Saskatchewan; praying for the passage of an Act for the purpose of permitting them to amalgamate.

The Honourable Senator Olson, P.C., presented to the Senate a Bill S-5, intituled: "An Act to provide for the creation by amalgamation of the Evangelical Lutheran Church in Canada".

The Bill was read the first time.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Olson, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Argue, P.C., that the Bill be now read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Olson, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Argue, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, December 19, 1984:

"Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Flynn, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Walker, P.C., that the Bill S-2, intituled: "An Act to amend and consolidate the laws prohibiting marriage between related persons", be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Flynn, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, June 12, 1985:

"With leave of the Senate.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

## ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 29 octobre 1985:

«La pétition suivante est lue et admise:

De la Lutheran Church in America (Canada), dont le siège social se trouve en la ville de Winnipeg, dans la province du Manitoba, et l'Église évangélique luthérienne du Canada, dont le siège social se trouve en la ville de Saskatoon, dans la province de la Saskatchewan; qui sollicitent l'adoption d'une loi leur permettant de fusionner.

L'honorable sénateur Olson, C.P., présente au Sénat un Projet de loi S-5, intitulé: «Loi permettant la création par fusion de l'Église évangélique luthérienne au Canada».

Le projet de loi est lu la première fois.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Olson, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Argue, C.P., que le projet de loi soit lu la deuxième fois dès maintenant.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Olson, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Argue, C.P., que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 19 décembre 1984:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Flynn, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Walker, C.P., que le Projet de loi S-2, intitulé: «Loi modifiant et unifiant le droit interdisant le mariage entre personnes apparentées», soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée,

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Flynn, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 12 juin 1985:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-46, intituled "An Act to amend the Divorce Act", in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

"With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-47, intituled "An Act respecting divorce and corollary relief, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

"With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-48, intituled: "An Act to provide for the release of information that may assist in locating defaulting spouses and other persons and to permit, for the enforcement of support orders and support provisions, the garnishment and attachment of certain moneys payable by Her Majesty in right of Canada", in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-46, intitulé: «Loi modifiant la loi sur le divorce, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-47, intitulé «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-48, intitulé «Loi prévoyant la communication de renseignements susceptibles de permettre de retrouver les conjoints défaillants et d'autres personnes, ainsi que la saisie-arrêt, pour l'exécution d'ordonnances et d'ententes alimentaires, de certaines sommes entre les mains de Sa Majesté du chef du Canada, avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, NOVEMBER 6, 1985  
(36)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 5:00 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Buckwold, Cools, Fairbairn, Lewis, Neiman, Nurgitz and Stanbury. (7)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Olson.

*In attendance:* Mr. Donald MacDonald, Research Officer, Library of Parliament; Mr. Raymond L. du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel; Mr. Mark Audcent, Assistant Law Clerk and Parliamentary Counsel, the Senate of Canada.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:* From the Evangelical Lutheran Church of Canada: Pastor Riekert. From the Law Firm of Gowling and Henderson: Mr. Henry Brown, Parliamentary Agent. From the Department of Consumer and Corporate Affairs: Mr. R. D. Viets, Chief, Legal Division, Corporations Branch.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated October 29, 1985, considered Bill S-5, intituled: "An Act to provide for the creation by amalgamation of the Evangelical Lutheran Church in Canada".

The witnesses made statements and answered questions.

*Ordered,*—That the Chairman report the Bill to the Senate without amendment.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated December 19, 1984, considered Bill S-2, intituled: "An Act to amend and consolidate the laws prohibiting marriage between related persons".

The Chairman made a statement.

Clause 2 of the Bill was read.

In amendment, the Honourable Senator Nurgitz moved, that subclause 2(1) of Bill S-2 be amended by striking out line 7 on page 1 and substituting the following:—

"related by consanguinity, affinity or *adoption* are not"

The question being put on the motion, in amendment, it was—

Resolved in the affirmative.

In amendment, the Honourable Senator Nurgitz moved, that subclause 2(2) of Bill S-2 be amended by striking out lines 11 to 14 on page 1 and substituting the following:—

"if they are related

- (a) lineally by consanguinity or adoption,
- (b) as brother and sister by consanguinity, whether by the whole blood or by the half-blood, or
- (c) as brother and sister by adoption.

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 6 NOVEMBRE 1985  
(36)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 17 heures, sous la présidence de l'honorable Joan B. Neiman (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Buckwold, Cools, Fairbairn, Lewis, Neiman, Nurgitz et Stanbury. (7)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Olson.

*Également présents:* M. Donald MacDonald, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement; M. Raymond L. du Plessis, conseiller et légiste parlementaire; M. Mark Audcent, conseiller et légiste parlementaire adjoint, Sénat du Canada.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:* De l'Église évangélique luthérienne du Canada: Le pasteur Riekert. De l'étude Gowling and Henderson: M. Henry Brown, agent parlementaire. Du ministère de la Consommation et des Corporations: M. R. D. Viets, chef, Division du contentieux, Direction des corporations.

Conformément à son ordre de renvoi du 29 octobre 1985, le Comité entreprend l'étude du projet de Loi S-5 intitulé: «Loi permettant la création par fusion de l'Église évangélique luthérienne au Canada».

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

Il est *convenu* que la présidente fasse rapport du projet de loi au Sénat sans amendement.

Conformément à son ordre de renvoi du 29 décembre 1984, le Comité entreprend l'étude du projet de Loi S-2, intitulé: «Loi modifiant et unifiant le droit interdisant le mariage entre personnes apparentées».

La présidente fait une déclaration.

On fait lecture de l'article 2 du projet de loi.

L'honorable sénateur Nurgitz propose de modifier le paragraphe 2 du projet de Loi S-2 en remplaçant les lignes 7 et 8 de la page 1 par ce qui suit:

«Liens de parenté par consanguinité, alliance ou *adoption* ne constituent pas en eux-mêmes des»

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Nurgitz propose de modifier le paragraphe 2(2) du projet de Loi S-2 en remplaçant les lignes 11 à 15 de la page 1 par ce qui suit:

«(2) Est prohibé le mariage entre personnes ayant des liens de parenté:

- a) en ligne directe, par consanguinité ou adoption;
- b) en ligne collatérale, par consanguinité, s'il s'agit de frère et sœur et ou de demi-frère et demi-sœur;
- c) en ligne collatérale, par adoption, s'il s'agit de frère et sœur.»



The question being put on the motion, in amendment, it was—

Resolved in the affirmative.

Clause 3 of the Bill was read.

In amendment, the Honourable Senator Nurgitz moved, that subclause 3(1) of Bill S-2 be amended by striking out line 17 on page 1 and substituting the following:—

“guinity, affinity *or adoption* is not invalid by reason”

The question being put on the motion, in amendment, it was—

Resolved in the affirmative.

In amendment, the Honourable Senator Nurgitz moved, that subclause 3(2) of Bill S-2 be amended by striking out line 21 and substituting the following:—

“(2)(a), (b) *or* (c) is void”.

The question being put on the motion, in amendment, it was—

Resolved in the affirmative.

In amendment, the Honourable Senator Nurgitz moved, that Clause 3 of Bill S-2 be amended by adding thereto the following subclause:—

“(3) Subsection (2) does not affect the validity of a marriage entered into prior to the coming into force of this Act by persons who are related in the manner described in paragraph 2(2)(c).”

The question being put on the motion, in amendment, it was—

Resolved in the affirmative.

The question of concurrence being put on Clause 4 to 6 of the Bill, it was:—

Resolved in the affirmative.

The question of concurrence being put on Clause 1 and the Title of the Bill, it was:—

Resolved in the affirmative.

*Ordered*,—That the Chairman report Bill S-2 to the Senate with 5 amendments.

At 5:45 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, NOVEMBER 7, 1985

(37)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met *in camera*, at 9:36 a.m., this day, the Deputy Chairman, the Honourable Nathan Nurgitz, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Buckwold, Cools, Doyle, Fairbairn, Lewis, Nurgitz and Stanbury. (7)

*In attendance: From the Department of Justice:* Mr. François Chrétien, Counsel, Family Law Policy and Amendments Unit. *From the Law Clerk and Parliamentary Counsel's office:* Mr. Mark Audcent, Assistant Law Clerk and Parliamentary Counsel. *From the Library of Parliament:* Mr. Donald MacDonald, Research Officer.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

On fait lecture de l'article 3 du projet de loi.

L'honorable sénateur Nurgitz propose de modifier le paragraphe 3(1) du projet de Loi S-2 en remplaçant la ligne 18 de la page 1 par ce qui suit:

«consanguinité, alliance *ou adoption* n'est pas invalide»

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Nurgitz propose de modifier le paragraphe 3(2) du projet de Loi S-2 en remplaçant les lignes 21 et 22 par ce qui suit:

«tées, prohibé par l'alinéa 2(2) a), b) ou c), est nul»

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Nurgitz propose de modifier l'article 3 du projet de Loi S-2 en y ajoutant le paragraphe suivant:

«(3) Le paragraphe (2) n'a pas pour effet de porter atteinte à la validité d'un mariage contracté, avant l'entrée en vigueur de la présente loi, par des personnes ayant des liens de parenté visés à l'alinéa 2(2) c).»

La motion, mise aux voix, est adoptée.

La motion d'acceptation des articles 4 à 6 du projet de loi, mise aux voix, est adoptée.

La motion d'acceptation de l'article 1 et du titre du projet de loi, mise aux voix, est adoptée.

Il est *convenu* que la présidente fasse rapport du projet de Loi S-2 au Sénat avec 5 amendements.

A 17 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE JEUDI 7 NOVEMBRE 1985

(37)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 36, à huis clos, sous la présidence de l'honorable Nathan Nurgitz (vice-président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Buckwold, Cools, Doyle, Fairbairn, Lewis, Nurgitz et Stanbury. (7)

*Également présents: Du ministère de la Justice:* M. François Chrétien, avocat, Service de la politique de droit de la famille et amendements. *Du bureau du légiste et conseiller parlementaire:* M. Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire adjoint. *De la Du Bibliothèque du Parlement:* M. Donald MacDonald, attaché de recherche.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 12, 1985, resumed consideration of the subject-matters of Bill C-46, intituled: "An Act to amend the Divorce Act"; Bill C-47, intituled: "An Act respecting the Divorce and Corollary Relief Act"; and Bill C-48, intituled: "Family Orders Enforcement Assistance Act".

At 11:00 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, NOVEMBER 20, 1985

(38)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met *in camera*, at 2:00 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Cools, Doyle, Lewis, Neiman, Nurgitz and Robichaud. (6)

*In attendance: From the Department of Justice:* Mr. François Chrétien, Counsel, Family Law Policy and Amendments Unit. *From the Law Clerk and Parliamentary Counsel's office:* Mr. Mark Audcent, Assistant Law Clerk and Parliamentary Counsel. *From the Library of Parliament:* Mr. Donald MacDonald, Research Officer.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 12, 1985, resumed consideration of the subject-matters of Bill C-46, intituled: "An Act to amend the Divorce Act"; Bill C-47, intituled: "An Act respecting the Divorce and Corollary Relief Act"; and Bill C-48, intituled: "Family Orders Enforcement Assistance Act".

At 5:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 12 juin 1985, le Comité reprend l'étude de la teneur du projet de Loi C-46, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur le divorce», du projet de Loi C-47, intitulé: «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires», et du projet de Loi C-48, intitulé: «Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales».

A 11 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 20 NOVEMBRE 1985

(38)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 14 heures, à huis clos, sous la présidence de l'honorable Joan B. Neiman (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Cools, Doyle, Lewis, Neiman, Nurgitz et Robichaud. (6)

*Également présents: Du ministère de la Justice:* M. François Chrétien, avocat, Service de la politique du droit de la famille et amendements. *Du bureau du légiste et conseiller parlementaire:* M. Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire adjoint. *De la Bibliothèque du Parlement:* M. Donald MacDonald, attaché de recherche.

Conformément à son ordre de renvoi du 12 juin 1985, le Comité reprend l'étude de la teneur du projet de Loi C-46, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur le divorce», du projet de Loi C-47, intitulé: «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires», et du projet de Loi C-48, intitulé: «Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales».

A 17 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

## REPORTS OF THE COMMITTEE

Thursday, November 7, 1985

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

## FIFTH REPORT

Your Committee to which was referred Bill S-5, intituled: "An Act to provide for the creation by amalgamation of the Evangelical Lutheran Church in Canada", has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, October 29, 1985, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

*Le vice-président*

Nathan Nurgitz

*Deputy Chairman*

Tuesday, November 26, 1985

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

## SIXTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill S-2, intituled: "An Act to amend and consolidate the laws prohibiting marriage between related persons", has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, December 19, 1984, examined the said Bill and has agreed to report it with five amendments:

1. *Page 1, subclause 2(1)*: Strike out line 7 and substitute the following:

"related by consanguinity, affinity or adoption are not"

2. *Page 1, subclause 2(2)*: Strike out lines 11 to 14 and substitute the following:

"if they are related

- (a) lineally by consanguinity or adoption,
- (b) as brother and sister by consanguinity, whether by the whole blood or by the half-blood, or
- (c) as brother and sister by adoption."

3. *Page 1, subclause 3(1)*: Strike out line 17 and substitute the following:

"guinity, affinity or adoption is not invalid by reason"

4. *Page 1, subclause 3(2)*: Strike out line 21 and substitute the following:

"2(2)(a),(b) or(c) is void".

5. *Page 1, clause 3*: Add immediately after line 21, the following subclause:

"(3) Subsection (2) does not affect the validity of a marriage entered into prior to the coming into force of

## RAPPORTS DU COMITÉ

Le jeudi 7 novembre 1985

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

## CINQUIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi S-5, intitulé: «Loi permettant la création par fusion de l'Église évangélique luthérienne au Canada», a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 29 octobre 1985, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le mardi 26 novembre 1985

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

## SIXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi S-2, intitulé: «Loi modifiant et unifiant le droit interdisant le mariage entre personnes apparentées», a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 19 décembre 1984, étudié ledit projet de loi et a convenu d'en faire rapport avec cinq amendements:

1. *Page 1, paragraphe 2(1)*: remplacer les lignes 7 et 8 par ce qui suit:

«liens de parenté par consanguinité, ou adoption ne constituent pas en eux-mêmes des»

2. *Page 1, paragraphe 2(2)*: remplacer les lignes 10 à 15 par ce qui suit:

«(2) Est prohibé le mariage entre personnes ayant des liens de parenté:

- a) en ligne directe, par consanguinité ou adoption;
- b) en ligne collatérale, par consanguinité, s'il s'agit de frère ou soeur ou de demi-frère et demi-soeur;
- c) en ligne collatérale, par adoption, s'il s'agit de frère et soeur.»

3. *Page 1, paragraphe 3(1)*: remplacer la ligne 18 par ce qui suit:

«consanguinité, alliance ou adoption n'est pas invalide»

4. *Page 1, paragraphe 3(2)*: remplacer les lignes 21 et 22 par ce qui suit:

«tées, prohibé par l'alinéa 2(2)a), b) ou c), est nul»

5. *Page 1, article 3*: ajouter immédiatement après la ligne 22, le paragraphe suivant:

«(3) Le paragraphe (2) n'a pas pour effet de porter atteinte à la validité d'un mariage contracté, avant



this Act by persons who are related in the manner  
described in paragraph 2(2)(c).”

Respectfully submitted,

l'entrée en vigueur de la présente loi, par des personnes  
ayant les liens de parenté visés à l'alinéa 2(2)(c).»

Respectueusement soumis,

*La présidente*

Joan B. Neiman

*Chairman*

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, November 6, 1985

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 5:30 p.m. to give consideration to Bill S-5, to provide for the creation by amalgamation of the Evangelical Lutheran Church in Canada, and to Bill S-2, to amend and consolidate the laws prohibiting marriage between related persons.

**Senator Joan Neiman (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we will deal first with Bill S-5, to provide for the creation by amalgamation of the Evangelical Lutheran Church in Canada. We have with us today Mr. Henry Brown, parliamentary agent for the petitioner, and Pastor Riekert of the Evangelical Lutheran Church in Canada. Mr. Brown has an opening statement.

**Mr. Henry Brown, Parliamentary Agent:** Madame Chairman, honourable senators, it is my pleasure to be before your committee today as Parliamentary Agent for the petitioners and their counsel, Larry Ring, Q.C., in connection with Bill S-5, the Evangelical Lutheran Church in Canada Act.

With me is Pastor William Riekert. Pastor Riekert was a member of the merger commission established by the two petitioners, and was extensively involved in the lengthy discussions leading to the decision to amalgamate.

Bill S-5 permits the amalgamation of two churches, the Lutheran Church in America - Canada Section and The Evangelical Lutheran Church of Canada, and permits them to continue as one church to be named the Evangelical Lutheran Church in Canada. The Lutheran Church in America-Canada Section was incorporated by Act of Parliament in 1966. The Evangelical Lutheran Church of Canada was incorporated by Act of Parliament in 1960, being an amalgamation and continuation of four churches—namely, the Canadian District of the American Lutheran Church, The Norwegian Lutheran Church of Canada, The Evangelical Lutheran Church of Canada and the West Canada District of the United Evangelical Lutheran Church.

The Evangelical Lutheran Church of Canada has approximately 83,000 members in 314 congregations in Canada. The petitioner, the Lutheran Church of America - Canada Section, has approximately 125,000 members in 340 congregations.

After extensive negotiations, the three synods of the Lutheran Church of America - Canada Section and its convention and the Evangelical Lutheran Church of Canada and its convention agreed to amalgamate in June 1984 and entered into an amalgamation agreement dated June 29, 1984. Pursuant thereto, a constituting convention was held in Winnipeg in May, 1985. Under the amalgamating agreement and subsection 2(2) of Bill S-5, the merger is to take effect January 1, 1986.

As a result of the merger, the new Evangelical Lutheran Church of Canada will have approximately 210,000 adherents in 652 congregations. It will have two seminaries: the Lutheran

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 6 novembre 1985

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 17 h 30 pour étudier le projet de loi S-5, permettant la création par fusion de l'Église évangélique luthérienne au Canada, et le projet de loi S-2, modifiant et unifiant le droit interdisant le mariage entre personnes apparentées.

**Le sénateur Joan Neiman (présidente)** occupe le fauteuil.

**La présidente:** Honorables sénateurs, nous commencerons par le projet de loi S-5, permettant la création par fusion de l'Église évangélique luthérienne au Canada. Nous accueillons aujourd'hui M. Henry Brown, agent parlementaire du pétitionnaire, et le pasteur Riekert de l'Église évangélique luthérienne au Canada. M. Brown fera une déclaration préliminaire.

**M. Henry Brown, agent parlementaire:** Madame la présidente, honorables sénateurs, c'est avec plaisir que je compare devant votre comité aujourd'hui à titre d'agent parlementaire des pétitionnaires et de leur avocat, Larry Ring, c.r., au sujet du projet de loi S-5, concernant l'Église évangélique luthérienne du Canada.

Le pasteur William Riekert m'accompagne. Il était membre de la commission de fusion mise sur pied par les deux pétitionnaires, et a participé activement aux longues discussions qui ont mené à la décision de fusionner les deux églises.

Le projet de loi S-5 permet la fusion de deux églises, soit la *Lutheran Church in America (Canada)* et l'Église évangélique luthérienne du Canada, et leur permet de poursuivre leurs activités en tant qu'une seule corporation portant le nom d'Église évangélique luthérienne au Canada. La *Lutheran Church in America (Canada)* a été constituée en corporation en 1966 par une loi du Parlement. L'Église évangélique luthérienne du Canada a été constituée en corporation en 1960 par une loi du Parlement prévoyant la fusion de quatre églises, notamment le district canadien de l'*American Lutheran Church (Canada)*, la *Norwegian Lutheran Church of Canada*, l'*Evangelical Lutheran Church of Canada* et le district de l'Ouest du Canada de la *United Evangelical Lutheran Church*.

L'Église évangélique luthérienne du Canada compte environ 83 000 membres répartis dans 314 congrégations au Canada. Le pétitionnaire, la *Lutheran Church of America (Canada)*, compte environ 125 000 membres répartis dans 340 congrégations.

À l'issue de longues négociations, les trois synodes de la *Lutheran Church of America (Canada)*, et son congrès, et l'Église évangélique luthérienne du Canada, et son congrès, ont convenu de fusionner en juin 1984 et ont signé un accord de fusion le 29 juin 1984. Par la suite, un congrès de constitution a eu lieu à Winnipeg en mai 1985. Aux termes de l'accord de fusion et du paragraphe 2(2) du projet de loi S-5, la fusion entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1986.

Grâce à la fusion, la nouvelle Église évangélique luthérienne au Canada comptera environ 210 000 membres répartis en 652 congrégations. Elle aura deux séminaires: le *Lutheran Theo-*

## [Text]

Theological Seminary in Saskatoon, Saskatchewan, and the Waterloo Lutheran Seminary in Waterloo, Ontario. It will have 700 ordained ministers. It will offer educational programs at the Lutheran Collegiate Bible Institute in Outlook, Saskatchewan, the Luther College High School, and the Luther University College, both in Regina, and at the Camrose Lutheran College in Camrose, Alberta.

As was noted, the 210,000 members of the new Evangelical Lutheran Church in Canada will have 652 congregations. These congregations are further organized into 5 synods: the British Columbia synod, the Alberta synod, which includes the Yukon and Northerwest Territories, the Saskatchewan, the Manitoba and the Eastern synods. The Eastern synod embraces most of Ontario and the provinces of Quebec, New Brunswick, Nova Scotia, Prince Edward Island and Newfoundland. The governing body of the church is, by subsection 7(1) of Bill S-5, the convention of members and delegates. The affairs of the church are to be managed by a Board of Directors pursuant to subsection 8(1), named the National Church Council.

The amalgamated church will be a member of the Lutheran Council in Canada, the Lutheran World Federation, the Canadian Council of Churches and the World Council of Churches.

The mission of the new Evangelical Lutheran Church in Canada is to bring the gospel of Jesus Christ to people in Canada and around the world through the proclamation of the Word, the administration of the Sacraments, and through service in Christ's name.

While informal discussions relating to the merger of Canada's various Lutheran churches have been taking place since the 1950's, an invitation to start formal discussions was issued by The Evangelical Lutheran Church of Canada in 1972, and negotiations started in 1973.

Both petitioning and amalgamating churches are incorporated by statutes of this Parliament. They petition for Parliament's passage of Bill S-5 to permit their amalgamation and continuation as one. The petitioners have been advised by their counsel, Larry Ring, Q.C., that Bill S-5 is satisfactory in law for their needs.

Madam Chairman, before closing my remarks, I want to record the deep appreciation of the petitioners for the diligent efforts on their behalf made by the Honourable Senator Olson and Cyril Keeper, M.P., the sponsors of Bill S-5 in their respective chambers and for the work done on their behalf by Mr. Mark Audcent, Assistant Law Clerk and Parliamentary Counsel.

Madam Chairman, should you or honourable members of this committee have any questions, either I or Pastor Riekert would be pleased to reply. Pastor Riekert is authorized to address this Honourable Committee on behalf of both petitioners.

**The Chairman:** Before I open the meeting for questions, honourable senators, I should mention that Mr. Digby Viets, who is chief of the Legal Division, Corporations Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs, is also with

## [Traduction]

*logical Seminary*, à Saskatoon (Saskatchewan), et le *Waterloo Lutheran Seminary*, à Waterloo (Ontario). Elle comptera 700 ministres ordonnés. Elle offrira des programmes d'éducation au *Lutheran Collegiate Bible Institute*, à Outlook (Saskatchewan), au *Luther College High School* et au *Luther University College*, tous deux situés à Regina, et au *Camrose Lutheran College*, à Camrose (Alberta).

Comme je l'ai dit plus tôt, les 210 000 membres de la nouvelle Église évangélique luthérienne au Canada seront répartis dans 652 congrégations, regroupées en 5 synodes: le synode de la Colombie-Britannique, le synode de l'Alberta, qui comprend les Territoires du Yukon et Nord-Ouest, ainsi que les synodes de la Saskatchewan, du Manitoba et de l'Est. Le synode de l'Est regroupe la plupart des régions de l'Ontario ainsi que le Québec, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve. Aux termes du paragraphe 7(1) du projet de loi S-5, les membres et les délégués de membres qui assistent à un congrès constituent l'organisme directeur de l'église. Aux termes du paragraphe 8(1), les affaires l'Église sont gérées par un conseil d'administration.

La nouvelle église sera membre du Conseil luthérien au Canada, de la Fédération luthérienne mondiale, du Conseil canadien des Églises et du Conseil œcuménique des Églises.

La nouvelle Église évangélique luthérienne au Canada a pour mission d'apporter l'évangile de Jésus-Christ aux Canadiens et aux autres peuples de la terre, de proclamer la Parole de Dieu, d'administrer les sacrements, et de servir le Christ.

Des discussions non officielles concernant la fusion des différentes églises luthériennes du Canada ont cours depuis les années 1950. L'Église évangélique luthérienne du Canada a invité les autres églises à entreprendre des discussions officielles en 1972, et les négociations ont débuté en 1973.

Les deux églises visées par le projet de loi sont constituées en corporations par des lois du Parlement. Elles demandent au Parlement d'adopter le projet de loi S-5, qui leur permettra de fusionner et de poursuivre leurs activités en tant qu'une seule église. Les pétitionnaires ont été informés par leur conseiller, M. Larry Ring, c.r., que le projet de loi S-5 était satisfaisant aux yeux de la loi.

Madame la présidente, avant de terminer, j'aimerais faire inscrire au procès-verbal que les pétitionnaires sont très reconnaissants des efforts déployés en leur nom par l'honorable sénateur Olson et le député Cyril Keeper, qui ont parrainé le projet de loi S-5 dans leur chambre respective, et du travail effectué en leur nom par M. Marc Audcent, légiste adjoint et conseiller parlementaire.

Madame la présidente, le pasteur Riekert et moi-même nous ferons un plaisir de répondre à vos questions. Le pasteur Riekert est autorisé à parler au nom des deux pétitionnaires devant le comité.

**La présidente:** Avant de débiter les questions, honorables sénateurs, je tiens à souligner que M. Digby Viets, chef du Contentieux et de la Direction des corporations au ministère de la Consommation et des Corporations est également présent,



[Text]

us this afternoon, as he usually is when we have applications of this kind. Honourable senators may wish to put some questions to him as well.

**Senator Nurgitz:** Madam Chairman, I trust that the applications are in order in terms of the Department of Consumer and Corporate Affairs.

**Mr. Digby Viets, Chief, Legal Division, Corporations Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs:** Yes, they are, senator.

**Senator Buckwold:** You entered into the amalgamation agreement at a conference. Was this a contested sort of amalgamation or was it done by unanimous vote of both churches? Was there any opposition to this amalgamation?

**Pastor Riekert, Evangelical Lutheran Church of Canada:** Madam Chairman, honourable senators, the vote in both churches was roughly 87 per cent in favour of a merger, although the voting is done on a different basis in the two churches.

**Senator Stanbury:** Was it done on the basis of a referendum or was it done through the courts of the church?

**Pastor Riekert:** It was done in the conventions of the church.

**Senator Stanbury:** When you say 87 per cent of the churches, do you mean that individual members of both congregations voted?

**Pastor Riekert:** No, the delegates to the convention voted.

**Senator Stanbury:** Those were representatives of the congregations?

**Pastor Riekert:** In the case of the Lutheran Church in American - Canada Section, it is done quite differently. There was a small group that made the decision, but that is the way they operate.

**Senator Nurgitz:** Would you be satisfied, Pastor Riekert, that an overwhelming number of the actual members of the congregations would be in favour of this amalgamation?

**Pastor Riekert:** Yes, certainly.

**Senator Stanbury:** I wonder whether Pastor Riekert might explain to this committee the structure of the church? What I call the "courts" of the church, because I am a Presbyterian, he may call a conference. Perhaps he could explain to us the process used by these churches to reach this sort of decision.

**Pastor Riekert:** The highest authority in the church will be the church meeting in convention, which is done on the basis of delegates and membership of the congregations. Then there is the church council which is especially active between conventions. It acts on behalf of the church and is the board of directors. Anything which the church council or the board of directors does requires the final approval of the church in convention.

**Senator Stanbury:** What is done at the synod level?

**Pastor Riekert:** For example, the bishops and the synods are in charge of the clergy and the congregations.

[Traduction]

comme il l'est habituellement lorsque nous avons des demandes de ce genre. Les honorables sénateurs voudront peut-être également l'interroger.

**Le sénateur Nurgitz:** Madame la présidente, je suppose que les demandes sont en règle aux yeux du ministère de la Consommation et des Corporations.

**M. Digby Viets, chef, Division du contentieux, Direction des corporations, ministère de la Consommation et des Corporations:** Oui, elles le sont, sénateur.

**Le sénateur Buckwold:** Vous avez conclu l'accord de fusion au cours d'une conférence. Cette fusion a-t-elle été contestée ou a-t-elle été adoptée à l'unanimité par les deux églises? Y a-t-il eu une opposition quelconque?

**Le pasteur Reikert, Église évangélique luthérienne du Canada:** Madame la présidente, honorables sénateurs, les deux églises ont voté en faveur de la fusion à quelque 87 p. 100, bien que le mode de scrutin n'ait pas été le même dans les deux cas.

**Le sénateur Stanbury:** A-t-on procédé par voie de référendum ou par l'entremise des tribunaux de l'église?

**Le pasteur Riekert:** Ce fut fait au cours des congrès de l'église.

**Le sénateur Stanbury:** Lorsque vous dites que les églises se sont prononcées en faveur de la fusion à 87 p. 100, voulez-vous dire que les divers membres des deux congrégations ont voté?

**Le pasteur Riekert:** Non, les délégués au congrès ont voté.

**Le sénateur Stanbury:** Ils représentaient les congrégations?

**Le pasteur Riekert:** L'Église luthérienne de la section canado-américaine procède de façon bien différente. C'est un petit groupe qui a pris la décision, mais c'est ainsi qu'elle fonctionne.

**Le sénateur Nurgitz:** Êtes-vous convaincu, pasteur Riekert, que la grande majorité des membres des congrégations sont en faveur de cette fusion?

**Le pasteur Riekert:** Oui, certainement.

**Le sénateur Stanbury:** Je me demande si le pasteur Riekert pourrait expliquer au comité la structure de l'église? Il appelle peut-être «conférences» ce que j'appelle «tribunaux» de l'église, car je suis presbytérien. Il pourrait peut-être nous expliquer le processus par lequel ces églises en arrivent à ce type de décision.

**Le pasteur Riekert:** La plus haute autorité de l'église est l'assemblée de l'église réunie en congrès, où sont délégués des membres des congrégations. Il y a ensuite le conseil de l'église, qui est particulièrement actif entre les congrès. Il agit au nom de l'église, dont il est le conseil d'administration. Tout ce que fait le conseil de l'église ou le conseil d'administration doit recevoir l'approbation finale de l'église réunie en congrès.

**Le sénateur Stanbury:** Que fait-on au niveau du synode?

**Le pasteur Riekert:** Par exemple, les évêques et les synodes sont responsables au clergé et des congrégations.

[Text]

**Senator Stanbury:** But the policies as to the general governing of the church are not set at the synodic level?

**Pastor Riekert:** Some are made at the synodic level, some at the national level and some at the congregational level. In the new church each congregation will be on its own and will own its property and so forth. They can make certain decisions within the constitution of the church and of the congregations. So we recognize authority on three different levels.

**Senator Stanbury:** What you are saying is that during the course of these discussions and the actions of the conventions down to the final act of merger, you have not been aware of substantial disruption or controversy over the merger?

**Pastor Riekert:** No, and I might say that at the constitution convention held in Winnipeg in May the vote by the delegates to the convention was unanimous.

**Senator Stanbury:** That answers my questions. We wanted to be sure that we were not endorsing something that would have a difficult life. We wanted to be sure that the people involved are happy with the result.

**Senator Nurgitz:** How are delegates to the conventions chosen?

**Pastor Riekert:** By the congregation in session. In some cases they may be determined by the church council of the congregation. There is also a formula where in certain years a congregation will be represented only by its pastor. In other words, there is good equality between the laity and the pastor. We are a church with heavy emphasis on the laity.

**Senator Stanbury:** Is there a rotation system?

**Pastor Riekert:** That is right. It says that a congregation cannot be without a lay delegate at every second convention.

**The Chairman:** So the pastor of that church could go one year but the next year they must have a lay delegate?

**Pastor Riekert:** Yes. And after the congregation reaches a certain size it can send a second delegate.

**Senator Lewis:** Subclause 4(2) reads:

No income or other property, real or personal, of the Church shall be payable to, or otherwise available for the personal benefit of, any member of the Church.

I know why that clause is there, but I am wondering whether it precludes the church from using any of its income or its assets to assist a member of the church?

**Mr. Mark Audcent, Assistant Law Clerk and Parliamentary Counsel:** Perhaps I could answer your question. That language tracks on language in the Income Tax Act. The charities section of Revenue Canada usually insists on that provision if a charity registers with them. Because we are going by legislation in this instance, it is nice to track the language.

[Traduction]

**Le sénateur Stanbury:** Mais les principes généraux qui régissent l'église ne sont pas déterminés au niveau du synode?

**Le pasteur Riekert:** Certains le sont au niveau du synode, d'autres au niveau national et d'autres encore au niveau des congrégations. Dans la nouvelle église, chaque congrégation sera indépendante, possédera ses propres biens, etc. Elles peuvent prendre certaines décisions aux termes des statuts de l'église et des congrégations. Nous reconnaissons donc une autorité à trois différents niveaux.

**Le sénateur Stanbury:** Vous voulez dire que depuis les discussions des congrès jusqu'à l'acte final de fusion, vous n'avez pas vraiment constaté de mécontentement ou de controverse au sujet de la fusion?

**Le pasteur Riekert:** Non, et je pourrais dire qu'au congrès de constitution tenu à Winnipeg en mai, le vote des délégués a été unanime.

**Le sénateur Stanbury:** Cela répond à mes questions. Nous voulions être sûrs que nous n'approuvions pas quelque chose dont l'existence aurait été difficile. Nous voulions être certains que les intéressés sont satisfaits du résultat.

**Le sénateur Nurgitz:** Comment sont choisis les délégués aux congrès?

**Le pasteur Riekert:** Par la congrégation en assemblée. Dans certains cas, ils peuvent être choisis par le conseil de la congrégation. Il y a aussi une formule aux termes de laquelle certaines années, une congrégation sera uniquement représentée que par son pasteur. Autrement dit, il y a un équilibre entre le pouvoir laïc et le pouvoir du clergé. Notre église met beaucoup d'accent sur le laïc.

**Le sénateur Stanbury:** Y a-t-il un système de rotation?

**Le pasteur Riekert:** Exactement. Une congrégation ne peut se présenter à tous les deux congrès sans un délégué laïc.

**Le président:** Le pasteur de cette église pourrait donc s'y présenter une année, mais l'année suivante, il devrait y avoir un délégué laïc?

**Le pasteur Riekert:** Oui. Et quand la congrégation atteint une certaine taille, elle peut y envoyer un deuxième délégué.

**Le sénateur Lewis:** Le paragraphe 4(2) dit:

Aucun revenu ou autre bien mobilier ou immobilier de l'Église n'est payable ni autrement disponible pour servir au profit personnel d'aucun de ses membres.

Je sais pourquoi cette disposition est là, mais je me demande si elle n'empêche pas l'église d'utiliser une partie de son revenu ou de ses éléments d'actif pour aider un de ses membres?

**M. Mark Audcent, conseiller et légiste parlementaire adjoint:** Je pourrais peut-être répondre à votre question. Cette formulation s'inspire de celle de la Loi de l'impôt sur le revenu. La section des œuvres de charité de Revenu Canada insiste habituellement sur cette disposition lorsqu'un organisme de bienfaisance s'inscrit auprès du ministère. Comme nous procédons par voie de mesure législative dans ce cas-ci, il est opportun d'adopter la même formulation.



[Text]

**Senator Lewis:** I assumed that that was why it was there, but if the church wanted to assist one of its members, technically speaking, it would be prevented from doing so.

**Mr. Audcent:** Because it tracks the language of the Income Tax Act, it would apply to every church that is registered for income tax purposes, which is all of them, so I do not think that you can read it that way.

**Senator Lewis:** Clause 13 reads:

Notwithstanding section 158 of the *Canada Corporations Act*, section 102 of that Act does not apply to the Church.

**Mr. Audcent:** Perhaps I could speak to that question as well. This particular church likes to meet every second year. If you read the other clauses, you will see that they have to meet not less than every third year. We say every third year in case every second year amounts to two years plus two months or something like that. The provision of the Canada Corporations Act that would normally apply requires them to have an annual meeting. We did not want them to have an annual meeting if they were going to meet every other year.

**The Chairman:** If there are no further questions, shall I report Bill S-5 to the Senate without amendment?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Pastor Riekert:** May I say a word or two. At the beginning, you said something to the effect that you were sorry for the long delay. The last time I appeared here in 1960 when we were obtaining our charter, not only was I delayed, but I had to return home because all the documents were not on hand. Therefore, I really appreciate that this has all been done in one session. I do have patience, because I first got involved in mergers in 1957, and I rejoice that finally we are coming to the end. I am very appreciative of all that you have done.

**The Chairman:** We were glad to be of assistance.

The committee proceeded to consideration of Bill S-2, to amend and consolidate the laws prohibiting marriage between related persons.

**The Chairman:** Turning now to the second matter on our agenda, I believe all honourable senators have a copy of the amended version of Bill S-2. This bill is the predecessor of Bill S-13. Many months of consideration were given to those bills. I believe there is now a consensus in the committee that we proceed with the amendments. We have decided that one of the additional prohibitions should be with respect to persons related by consanguinity, affinity or adoption, whether lineally, or as brother and sister. That is the significant change.

As result of that change, honourable senators, you will recall that we also had to put in an additional clause to make the passage of the bill effective only as of that date and not make it retroactive, because it would void the marriage of any people

[Traduction]

**Le sénateur Lewis:** C'est ce que je présumais, mais si l'église voulait venir en aide à l'un de ses membres, elle ne pourrait le faire d'un point de vue technique.

**M. Mark Audcent:** Comme elle suit la formulation de la Loi de l'impôt sur le revenu, cette disposition s'appliquerait aux églises enregistrées aux fins de l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire à toutes; je ne pense donc pas que vous puissiez l'interpréter ainsi.

**Le sénateur Lewis:** L'article 13 dit:

Par dérogation à l'article 158 de la Loi sur les corporations canadiennes, l'article 102 de cette loi ne s'applique pas à l'Église.

**M. Audcent:** Je pourrais peut-être répondre aussi à cette question. Cette église particulière aime à se réunir tous les deux ans. Par conséquent, et si vous lisez les autres dispositions, vous verrez qu'elle doit se réunir au moins tous les trois ans. Nous disons tous les trois ans, au cas où nous nous réunirions après deux ans et deux mois, par exemple. La disposition de la Loi sur les corporations canadiennes qui s'appliquerait normalement exige qu'elle tienne une réunion annuelle. Nous ne voulions pas qu'il en soit ainsi si elle doit se réunir tous les deux ans.

**La présidente:** S'il n'y a plus de questions, dois-je rapporter le projet de loi S-5 au Sénat sans modification?

**Des voix:** D'accord.

**Le pasteur Riekert:** Permettez-moi de dire un mot ou deux. Au début, vous avez dit regretter ce long retard. La dernière fois que j'ai comparu devant un comité, en 1960, année où nous avons obtenu notre charte, non seulement ai-je été retardé, mais j'ai dû retourner à la maison parce que tous les documents n'étaient pas encore disponibles. C'est pourquoi je me réjouis que tout ait été fait dans une seule session. Je suis certes patient puisque je suis dans des histoires de fusion depuis 1957, mais je me félicite que nous voyions enfin le bout du tunnel. Je vous remercie beaucoup de tout ce que vous avez fait.

**La présidente:** Nous sommes heureux d'avoir pu vous être utiles.

Le comité procède à l'examen du projet de loi S-2, Loi modifiant et unifiant le droit interdisant le mariage entre personnes apparentées.

**La présidente:** Passons maintenant au deuxième point à l'ordre du jour. Je crois que tous les honorables sénateurs ont un exemplaire de la version amendée du projet de loi S-2, qui est antérieur au projet S-13. Les deux sont à l'étude depuis longtemps. A mon avis, il y a maintenant consensus au sein du comité pour que nous apportions les amendements nécessaires. Nous avons décidé d'ajouter un autre motif d'empêchement au mariage, c'est-à-dire les liens de parenté par consanguinité, alliance ou adoption, que ce soit en ligne directe ou collatérale. C'est cela, l'amendement important.

A la suite de cet amendement, honorables sénateurs, vous vous souviendrez que nous avons également dû ajouter une disposition supplémentaire pour faire entrer cette nouvelle loi en vigueur seulement à partir de la date indiquée et non de la ren-



[Text]

who may have already entered into such a contract up until then and the law has not dealt with them.

The other significant change from our earlier version of Bill S-2, which was Bill S-13, is that we added a new clause 6, which states:

This Act shall come into force on the day that is one year after the day it is assented to, or on such earlier day in any province as may be fixed by proclamation at the request of that province.

That, therefore, gives the provinces leeway to make the necessary amendments to their marriage statutes.

**Senator Buckwold:** But what if they do not do that?

**The Chairman:** It will come into force one year after at the earliest, or on an earlier date if the provinces so desire. As soon as the provinces are ready to implement the legislation, they can ask that it be proclaimed.

**Senator Buckwold:** But my question was if they did not proclaim it and there was a conflict between the federal and provincial law.

**The Chairman:** This legislation overrides the provincial legislation because it is the federal legislation, and it will come into effect in one year, if not sooner.

**Senator Lewis:** With regard to the new clause 6, we did not do anything about freezing everything, did we? In other words, once the bill is passed—well, did we not raise the point at the last meeting that there might a hiatus during which people could get married under the old act?

**Senator Nurgitz:** They can.

**The Chairman:** They can go ahead and get married.

**Senator Lewis:** Yes.

**The Chairman:** The effect of this bill, once it is enacted, is simply to say that within these prohibited degrees—which are set out—marriages would be void. Any other marriage would be legal.

**Senator Lewis:** Yes.

**The Chairman:** Mr. Chrétien is here from the Department of Justice, so perhaps we can ask him to comment on this, but my view is that if an uncle and niece—which seem to be the most common people applying—were to decide to get married in two months, what would happen? I think the point you are getting at is what would happen before the act comes into force?

**Senator Lewis:** Yes, although the bill might be passed.

**Senator Nurgitz:** I think the thing to do is to ask what province they are from, and after they tell us that then tell them to go to their provincial officials and ask them to proclaim the provisions of the act sooner. It is called, where I come from, buckpassing.

[Traduction]

dre rétroactive, puisqu'elle annulerait un certain nombre de mariages sur lesquels la loi n'avait pas statué auparavant.

L'autre changement important que contient le projet de loi S-13 par rapport au projet de loi S-2 est le nouvel article 6 qui s'énonce ainsi:

6. La présente loi entre en vigueur un an après sa sanction ou, dans une province, à la date antérieure fixée par proclamation à la demande de cette province.

Ainsi, cette disposition donne aux provinces la possibilité d'apporter les modifications nécessaires à leurs lois sur le mariage.

**Le sénateur Buckwold:** Et si elles ne le font pas?

**La présidente:** La loi entrera en vigueur un an après au plus tôt, ou avant cette date si les provinces le désirent. Dès que les provinces seront prêtes à mettre en vigueur cette loi, elles pourront demander sa proclamation.

**Le sénateur Buckwold:** Mais que se passerait-il si une province ne proclamait pas la loi et qu'il y avait conflit entre ces lois fédérale et provinciale?

**La présidente:** La loi fédérale a préséance sur la loi provinciale et à ce titre, elle entrera en vigueur dans un an si ce n'est pas avant.

**Le sénateur Lewis:** En ce qui concerne le nouvel article 6, nous n'avons rien fait pour bloquer le tous, n'est-ce-pas? En d'autres termes, lorsque la loi sera adoptée—n'avons-nous pas soulevé, lors de la dernière séance, le fait qu'il puisse y avoir une période de transition afin que certaines personnes puissent se marier sous le régime de l'ancienne loi?

**Le sénateur Nurgitz:** Elles le peuvent.

**La présidente:** En effet, elles peuvent se marier.

**Le sénateur Lewis:** Oui.

**La présidente:** La loi, une fois adoptée, prévoira simplement que pour certains degrés de parenté prohibés, qui sont énoncés, le mariage sera nul, et que tout autre mariage sera légal.

**Le sénateur Lewis:** Oui.

**La présidente:** M. Chrétien, du ministère de la Justice, est ici. Nous pourrions peut-être lui demander ce qu'il en pense, mais j'estime que si un oncle ou une nièce, ce qui me semble être le cas de la majorité de ceux qui demandent l'autorisation de se marier sous le régime de la loi—décidaient de se marier dans deux mois, qu'est-ce qui se passerait? Je crois que vous vous demandez ce qui se passerait avant que la loi n'entre en vigueur?

**Le sénateur Lewis:** Oui, même si le projet de loi sera vraisemblablement adopté.

**Le sénateur Nurgitz:** Je pense que la chose à faire est de leur demander de quelle province ils viennent, puis de leur dire d'insister auprès de leurs autorités provinciales pour qu'elles proclament plus tôt les dispositions de la loi. Chez moi, on appelle cela «se décharger de ses responsabilités sur le dos des autres».

[Text]

The only sad part that Senator Lewis is raising is that we have 20 or so applications, and those people will have to stay in love for a year longer.

**The Chairman:** Yes, and there has been what I define as more informal advice from one of our colleagues on that.

**Senator Nurgitz:** I did not give that.

**Senator Fairbairn:** What is the reason for the one-year provision?

**Senator Nurgitz:** So that the provincial governments can sort out their various forms. The vital statistics people from the various provinces asked us to go slow.

**The Chairman:** Some of the officials were concerned that we were going to suddenly change the laws and they would not be prepared. In some of the provinces an actual amendment to the Marriage Act will be required, because they incorporate into the Marriage Act itself the current degrees of prohibition. So they will have to make an actual amendment to the act. If, for instance, that particular legislature is not sitting, theoretically the Registrar General of the particular province cannot go ahead and make changes to the form, or anything else, until the act, itself, is changed. So they do require some time.

**Senator Nurgitz:** Just so we are all clear, it is a statute that could bar the performance of a marriage between these people; not the ability to marry. That is really nit-picking, but their jurisdiction is in the solemnization of the marriage.

So, if they clearly define for whom they won't solemnization it, then it requires an amendment. I take it some provinces do not mention anything and are generally governed by the federal Marriage Act.

Madam Chairman, I move:

That subclause 2(1) of Bill S-2 be amended by striking out line 7 on page 1 and substituting the following:

"related by consanguinity, affinity or adoption are not"

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

**Senator Cools:** Madam Chairman, I suppose that within this statute the word "adoption" has to meet the legal interpretation? Senator Buckwold has asked about a person who raises a child in an informal adoption. Within the act, does the word "adoption" take on the legalistic sense under the Child Welfare Act?

**Mr. François Chrétien, Legal Advisor, Family Law Policy and Amendments Unit, Department of Justice:** Yes, I would think so.

**Senator Nurgitz:** You are not talking about a foster child.

**Senator Buckwold:** It could be.

[Traduction]

Le seul aspect qui soit triste dans ce que dit le sénateur Lewis est que nous avons à peu près vingt demandes d'autorisation de mariage et que ces personnes devront demeurer en amour un an de plus.

**La présidente:** Oui, et nous avons eu ce que j'appellerais un avis plus officieux d'un de nos collègues sur cela.

**Le sénateur Nurgitz:** Ce n'est pas ce que j'ai dit.

**Le sénateur Fairbairn:** Quelle est la raison de cette disposition d'une durée d'un an?

**Le sénateur Nurgitz:** Afin que les gouvernements provinciaux puissent modifier leurs lois. Les responsables des diverses provinces nous ont demandé de ne pas aller trop vite.

**La présidente:** Certains s'inquiétaient d'un changement subit des lois, auquel ils ne seraient pas préparés. Dans certaines provinces, il faudra modifier la loi sur le mariage, parce que leur loi prescrit les empêchements actuels au mariage. Elles devront donc la modifier. Si, par exemple, une assemblée législative en particulier n'est pas en session, le registraire général de cette province ne peut théoriquement modifier la procédure, ou quoi que ce soit, jusqu'à ce que la loi elle-même soit modifiée. Donc, cela prend un certain temps.

**Le sénateur Nurgitz:** Donc, il est bien clair que cette loi risque d'empêcher un mariage entre certaines personnes et non pas la capacité au mariage. C'est couper les cheveux en quatre, mais la compétence des provinces consiste à affirmer le caractère solennel du mariage.

Par conséquent, si une province détermine clairement les personnes dont elle ne veut pas reconnaître le mariage, il lui faut modifier la loi. Je crois savoir que certaines provinces n'ont pas de disposition particulière à ce sujet et utilisent la loi fédérale.

Madame la présidente, je propose la motion suivante:

Que le paragraphe 2(1) du projet de loi S-2 soit modifié par l'insertion, à la ligne 8, après le mot «alliance» des mots suivants:

«ou adoption»

**La présidente:** Cette motion est-elle adoptée, honorables sénateurs?

**Des voix:** Adopté.

**La présidente:** Adopté.

**Le sénateur Cools:** Madame la présidente, je suppose que dans cette loi, le mot «adoption» doit être interprété dans son sens juridique? Le sénateur Buckwold a posé une question au sujet d'une personne qui aurait adopté un enfant de façon non officielle. Au sens de la loi, le terme «adoption» a-t-il le sens juridique que lui donne la Loi sur le bien-être des enfants?

**M. François Chrétien, conseiller, ministère de la Justice:** Oui, je le crois.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous ne parlez pas d'un enfant placé dans une famille nourricière.

**Le sénateur Buckwold:** Pourquoi pas?



## [Text]

**The Chairman:** That is not an adoption within the Adoption Act. We are talking about an adoption in the legal sense, one that is legally recognized.

**Senator Buckwold:** But a youngster could live with a family and marry the so-called parent?

**The Chairman:** They can do that now, Senator Buckwold.

**Senator Buckwold:** I see.

**Senator Nurgitz:** Then, Madam Chairman, I move:

That subclause 2(2) of Bill S-2 be amended by striking out lines 11 to 14 on page 1 and substituting the following:

“if they are related

(a) lineally by consanguinity or adoption,

(b) as brother and sister by consanguinity, whether by the whole blood or by the half-blood, or

(c) as brother and sister by adoption.”

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators that Clause 2, as amended, carries?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

**Senator Nurgitz:** Madam Chairman, I move:

That subclause 3(1) of Bill S-2 be amended by striking out line 17 on page 1 and substituting the following:

“guinity, affinity or adoption is not invalid by reason”

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

**Senator Nurgitz:** Madam Chairman, I move:

That subclause 3(2) of Bill S-2 be amended by striking out line 21 on page 1 and substituting the following:

“2(2)(a), (b) or (c) is void”.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

**Senator Nurgitz:** Madam Chairman, I move:

That Clause 3 of Bill S-2 be amended by adding thereto the following subclause:

“(3) Subsection (2) does not affect the validity of a marriage entered into prior to the coming into force of this Act by persons who are related in the manner described in paragraph 2(2)(c).”

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

**Mr. Audcent:** Madam Chairman, I would just like to draw to your attention, now that the committee has gone through

## [Traduction]

**La présidente:** Il ne s'agit pas d'une adoption au sens de la Loi sur l'adoption. Nous parlons d'une adoption au sens juridique, d'une adoption reconnue par la loi.

**Le sénateur Buckwold:** Mais alors, un jeune pourrait vivre dans une famille et épouser l'un de ses prétendus parents?

**La présidente:** C'est maintenant permis, sénateur Buckwold.

**Le sénateur Buckwold:** Je vois.

**Le sénateur Nurgitz:** Dans ce cas, madame la présidente, je propose:

Que le paragraphe 2(2) du projet de loi S-2 soit amendé par la suppression des lignes 11 à 15 de la page 1 et leur remplacement par les suivantes:

«laquelle il a des liens de parenté

a) en ligne directe, par consanguinité ou adoption;

b) en ligne collatérale, s'il s'agit de frère et sœur ou de demi-frère et demi-sœur; ou

c) adoptive, comme frère et sœur.»

**La présidente:** Convenez-vous, honorables sénateurs, que l'article 2 amendé soit adopté?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Adopté.

**Le sénateur Nurgitz:** Madame la présidente, je propose:

Que le paragraphe 3(1) du projet de loi S-2 soit amendé par la suppression de la ligne 18 de la page 1 et son remplacement par la suivante:

«consanguinité, alliance ou adoption n'est pas invalide».

**La présidente:** Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Adopté.

**Le sénateur Nurgitz:** Madame la présidente, je propose:

Que le paragraphe 3(2) du projet de loi S-2 soit amendé par la suppression des lignes 21 et 22 de la page 1 et leur remplacement par les suivantes:

«... »par l'alinéa «2(2)a), b) ou c) est nul et de nul effet.

**La présidente:** Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Adopté.

**Le sénateur Nurgitz:** Madame la présidente, je propose:

Que l'article 3 du projet de loi S-2 soit amendé par l'adjonction du paragraphe suivant:

«(3) Le paragraphe (2) n'invalide pas un mariage contracté avant l'entrée en vigueur de la présente loi par des personnes apparentées de la façon décrite à l'alinéa 2(2)c).»

**La présidente:** D'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Adopté.

**M. Audcent:** Madame la présidente, le comité s'est prononcé sur les amendements, mais je voudrais simplement vous signa-



[Text]

the amendments, that, on the second amendment that was proposed, there was some language contained in the French version that is different from the English version. Perhaps you would wish to move the French amendments as well.

**The Chairman:** Which clause are you referring to ?

**Mr. Audcent:** This is the amendment to subsection 2(2), lines 11 to 14. In the French version, the introductory words, which were, "Nul ne peut marier une personne avec laquelle elle a des liens de parenté par consanguinité" were changed to, "Est prohibé le mariage entre personnes ayant des liens de parenté." It is an additional change that only comes through in the new French version.

**Senator Nurgitz:** I was going to move that amendment.

**The Chairman:** Were you? Go ahead.

**Senator Nurgitz:** So moved.

**The Chairman:** Senator Nurgitz has moved the appropriate amendment in the French version of clause 2. Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Honourable senators, shall clause 4 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Shall clause 5 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Shall clause 6 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Shall clause 1 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Shall Bill S-2, as amended, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried.

Honourable senators, shall I report Bill S-2 as amended to the Senate?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the committee order a reprint of Bill S-2 as amended?

**Hon. Senators:** Agreed.

The committee adjourned.

[Traduction]

ler qu'il y a un écart de formulation entre les versions française et anglaise du deuxième amendement qui a été proposé. Peut-être préféreriez-vous mettre également aux voix la version française des amendements.

**La présidente:** De quel article parlez-vous au juste?

**M. Audcent:** Il s'agit de l'amendement aux lignes 11 à 15 du paragraphe 2(2). Dans la version française, l'introduction qui disait «Nul ne peut marier une personne avec laquelle elle a des liens de parenté par consanguinité» a été remplacée par «Est prohibé le mariage entre personnes ayant des liens de parenté». Il s'agit là d'un changement supplémentaire qui n'apparaît que dans la version française.

**Le sénateur Nurgitz:** J'allais justement proposer cet amendement.

**La présidente:** Vraiment? Alors, allez-y.

**Le sénateur Nurgitz:** Je le propose.

**La présidente:** Le sénateur Nurgitz propose l'amendement à la version française de l'article 2. D'accord, sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Adopté.

Honorables sénateurs, l'article 4 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Adopté.

L'article 5 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Adopté.

L'article 6 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Adopté.

L'article 1 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Adopté.

Le titre du projet de loi est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Adopté.

Le projet de loi S-2, amendé, est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Adopté.

Honorables sénateurs, puis-je faire rapport au Sénat du projet de loi S-2 amendé?

**Des voix:** D'accord.

**La présidente:** Le comité ordonne-t-il la réimpression du projet de loi S-2 amendé?

**Des voix:** D'accord.

La séance est levée.













*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### (On Bill S-5):

Pastor Riekert, Evangelical Lutheran Church of Canada.

Mr. Henry Brown, Parliamentary Agent.

Mr. R. D. Viets, Chief, Legal Division, Corporations  
Branch; Department of Consumer and Corporate Affairs.

### (Sur le projet de loi S-5):

Le pasteur Riekert, Église évangélique luthérienne du  
Canada.

M. Henry Brown, agent parlementaire.

M. R. D. Viets, chef, Direction du contentieux, Direction  
des corporations, ministère de la Consommation et des  
Corporations.





First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Legal and Constitutional Affairs

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

Tuesday, November 26, 1985  
Wednesday, November 27, 1985  
Thursday, November 28, 1985

### Issue No. 29

#### Eleventh proceedings on:

The subject-matter of Bill C-46,  
"An Act to amend the Divorce Act";  
Bill C-47 "An Act respecting the Divorce and  
Corollary Relief Act"; and Bill C-48,  
"Family Orders Enforcement Assistance Act".

### AND

#### First proceedings on:

Bill C-81, "An Act to amend the  
Criminal Code (lotteries)".

### INCLUDING

Reports of the Committee on the  
subject-matter of Bill C-46, C-47  
and C-48.

### APPEARING

(on Bill C-81)

The Honourable Otto Jelinek, P.C., M.P.

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Président:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Le mardi 26 novembre 1985  
Le mercredi 27 novembre 1985  
Le jeudi 28 novembre 1985

### Fascicule n° 29

#### Onzième fascicule concernant:

La teneur des projets de loi C-46,  
«Loi modifiant la Loi sur le divorce»;  
C-47, «Loi concernant le divorce  
et les mesures accessoires»;  
et C-48, «Loi d'aide à l'exécution des  
ordonnances familiales».

### ET

#### Premier fascicule concernant:

Le projet de loi C-81,  
«Loi modifiant le Code criminel  
(loteries)».

### Y COMPRIS

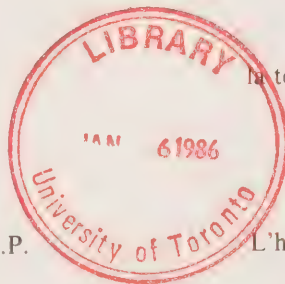
Les Rapports du Comité sur  
la teneur des projets de loi C-46, C-47  
et C-48

### COMPARAÎT

(sur le projet de loi C-81)

L'honorable Otto Jelinek, c.p., député

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*  
and

The Honourable Senators:

Barootes	Lewis
Buckwold	*MacEachen (or Frith)
Cools	Robertson
Doyle	Robichaud
Fairbairn	*Roblin (or Doody)
Flynn	Stanbury

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz  
et

Les honorables sénateurs:

Barootes	Lewis
Buckwold	*MacEachen (ou Frith)
Cools	Robertson
Doyle	Robichaud
Fairbairn	*Roblin (ou Doody)
Flynn	Stanbury

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDERS OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, June 12, 1985:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-46, intituled: “An Act to amend the Divorce Act”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-47, intituled: “An Act respecting divorce and corollary relief”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-48, intituled: “An Act to provide for the release of information that may assist in locating defaulting spouses and other persons and to permit, for the enforcement of support orders and support provisions, the garnishment and attachment of certain moneys payable by Her Majesty in right of Canada”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, November 27, 1985:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Nurgitz, seconded by the Honourable Senator Marshall, for the second reading of the Bill C-81, intituled: “An Act to amend the Criminal Code (lotteries)”

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Marshall, that the Bill be referred to the

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 12 juin 1985:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de Loi C-46, intitulé: «Loi modifiant la loi sur le divorce», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable Sénateur Phillips:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-47, intitulé: «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée»

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-48, intitulé: «Loi prévoyant la communication de renseignements susceptibles de permettre de retrouver les conjoints défaillants et d'autres personnes, ainsi que la saisie-arrêt, pour l'exécution d'ordonnances et d'ententes alimentaires, de certaines sommes entre les mains de Sa Majesté du chef du Canada», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant

La motion, mise aux voix, est adoptée»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 27 novembre 1985:

“Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, appuyé par l'honorable sénateur Marshall, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-81, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel (loteries)».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Marshall, que le projet de loi soit déféré au



Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## REPORTS OF THE COMMITTEE

THURSDAY, NOVEMBER 28, 1985

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

## SEVENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the subject-matter of Bill C-46, intituled: "An Act to amend the Divorce Act", in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, June 12, 1985, examined the said subject-matter and reports that no suggested changes be made to the Bill at this time.

Respectfully submitted,

*Le président*

Joan B. Neiman

*Chairman*

THURSDAY, NOVEMBER 28, 1985

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

## EIGHTH REPORT

Your Committee, to which was referred the subject-matter of Bill C-47, intituled: "An Act respecting divorce and corollary relief", in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, June 12, 1985, examined the said subject-matter and now reports as follows:

In its study, the Committee has taken cognizance of amendments to the Bill effected in the Standing Committee on Justice and Legal Affairs of the House of Commons. This Committee supports and commends many of those amendments, particularly those which have responded to concerns expressed as to the rights of non-custodial parents in relation to children of marriages that have broken down.

i) *Clause 3 - Jurisdiction*

This clause would require at least one year's ordinary residence in a particular province by a spouse before a court could have jurisdiction to hear and determine a divorce proceeding. Ideally, mere residence anywhere in Canada for a year would be preferable; but the Committee recognizes the practical difficulties of "forum-shopping"; or of the problems associated with a person having to prove a substantial connection with a particular jurisdiction. A preferable solution would be a requirement of residence in a province for at least six months. This would give more recognition to Canadians' mobility, while at the same time requiring some commitment to the jurisdiction in issue.

ii) *Clause 8 - Grounds for divorce*

A majority of the Committee was disposed to agree with those witnesses who contended that the "fault" grounds should be deleted from clause 8, and that marriage breakdown based

## RAPPORTS DU COMITÉ

LE JEUDI 28 NOVEMBRE 1985

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

## SEPTIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déférée la teneur du Projet de loi C-46, intitulé: «Loi modifiant la loi sur le divorce», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 12 juin 1985, étudié la teneur dudit projet de loi et suggère de n'y apporter aucune modification pour le moment.

Respectueusement soumis,

Le JEUDI 28 NOVEMBRE 1985

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

## HUITIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déférée la teneur du Projet de loi C-47, intitulé: «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 12 juin 1985, étudié la teneur dudit projet de loi et en fait maintenant rapport comme suit:

Lors de cette étude, le Comité a pris connaissance des amendements au projet de loi apportés par le Comité permanent de la Justice et des questions juridiques de la Chambre des communes. Ce comité appuie pleinement et recommande un grand nombre de ces amendements, plus particulièrement ceux qui répondent à des préoccupations exprimées comme les droits des parents qui n'ont pas la garde des enfants après l'échec de leur mariage.

i) *Article 3 - Compétence*

Aux termes de cet article, il faudrait qu'un époux réside, au moins une année dans une province donnée pour qu'un tribunal puisse avoir la compétence d'entendre l'action en divorce et de régler le litige. Idéalement, il serait préférable que l'époux puisse simplement résider n'importe où au Canada pendant un an; mais le Comité reconnaît les difficultés pratiques que poserait le «choix d'une instance», ou les problèmes que pourrait connaître une personne si elle devait prouver qu'elle ressortit à l'autorité d'une province particulière. Exiger qu'une personne réside dans une province pendant au moins six mois serait une solution préférable. Ce serait mieux tenir compte de la mobilité des Canadiens, tout en exigeant un certain engagement envers la juridiction en cause.

ii) *Article 8 - Motifs de divorce*

La majorité des membres du Comité était disposée à se rendre à l'avis des témoins qui prétendaient que les motifs fondés sur les «torts» devraient être retranchés de l'article 8, et que

on one year's separation should be the sole ground for divorce. The Committee notes, however, that the Bill as reported to the House of Commons continues to include adultery and cruelty as matters which can establish marriage breakdown, and thus entitle an applicant to an immediate dissolution of marriage. As a suggested solution, the Committee recommends that clause 8 should be amended to allow an application for divorce based on adultery or cruelty only if the spouses have lived separate and apart for less than one year. If the separation exceeds one year, only separation could be relied on to establish marriage breakdown.

iii) *Clause 11 - Barring or delaying divorce*

Paragraph (b) of sub-clause 11(1) would allow a court to stay the granting of a divorce if reasonable arrangements have not been, but can be made for the support of a child of the marriage; and to dismiss an application for a divorce if arrangements for such support cannot be made. The Committee does not understand why there should be an absolute bar to a divorce in these latter circumstances. This seems contrary to the intent and spirit of the Act, and we recommend the deletion of such an absolute bar. The Committee also feels that analogous protection should be given in respect of spouses. There should be no absolute bar to a divorce; but the court should have a discretion to delay the granting of a divorce to encourage certain arrangements to be made, such as the assignment of pension benefits to older, dependent spouses, or to preserve a spouse's right to apply under provincial legislation for division of property. This would be a discretion that is rarely used; but it should be available to avoid hardship arising from some divorces.

iv) *Clause 16 - Custody orders*

The Committee has a concern with the specific wording of sub-clause 16(7), which was added in the House Committee to allow the court to order an ex-spouse having custody of a child to give notice to the other ex-spouse of plans to change the residence of that child. As drafted, sub-clause (7) could be interpreted as only allowing the court to make such an order where the custodial parent intends to change the child's residence at the time custody is granted, and not thereafter. Undoubtedly, this is not intended; and it may very well be that a court would refuse to interpret the sub-clause in this way. But, as legislators, we should ensure that no ambiguity remains. Accordingly, sub-clause 16(7) should be amended to make it absolutely clear that courts have jurisdiction when the intention to change the child's residence is formed at any time after custody is granted.

v) *Clause 17 - Variation of support orders*

Sub-clause 17(4) allows for the variation of support orders, based on a change "in the condition, means, needs or other circumstances of either former spouse". The Bill also explicitly sets out the power of courts to make "term" support orders. There is a concern, where a term order is predicated on the attainment of certain objectives by the payee spouse, or on the

l'échec du mariage prouvé par une séparation d'un an devra être le seul motif de divorce. Le Comité fait toutefois remarquer que le projet de loi renvoyé à la Chambre des communes permet toujours d'invoquer l'adultère et la cruauté pour établir l'échec du mariage et d'obtenir promptement le divorce. En conséquence, le Comité recommande que l'article 8 soit modifié de façon à ne pouvoir invoquer l'adultère ou la cruauté que lorsque les époux vivent séparément depuis moins d'un an. S'ils vivent séparément depuis plus d'un an, seule la séparation devrait pouvoir être invoquée pour établir l'échec du mariage.

iii) *Article 11 - Refus de prononcer le divorce et sursis à prononcer le divorce*

Selon l'alinéa 11(1)b), une juridiction pourrait surseoir à prononcer le divorce lorsque des arrangements raisonnables n'ont pas été conclus, qui pourraient l'être, pour les aliments des enfants à charge et rejeter la demande en divorce si de tels arrangements ne peuvent être conclus. Le Comité ne comprend pas pourquoi il faudrait absolument refuser de prononcer le divorce dans ces cas. Cela semble contraire au but et à l'esprit de la loi et nous recommandons que cette disposition soit supprimée. Le Comité estime également qu'une protection analogue devrait être accordée aux époux. Le divorce en devrait survenir sans heurter à aucun empêchement absolu; il faudrait, au contraire, que le tribunal ait à sa discrétion, la possibilité de surseoir à son jugement afin de favoriser la conclusion de certains arrangements, comme l'attribution de prestations de retraite à un époux âgé, financièrement dépendant, ou pour sauvegarder le droit de l'un des époux de présenter une demande en vertu d'une loi provinciale pour la division des biens. Le tribunal n'exercerait que rarement ce pouvoir discrétionnaire qui lui est indispensable, cependant, pour éviter les épreuves que causent certains divorces.

iv) *Article 16 - Ordonnances de garde*

Le Comité s'interroge sur le libellé du paragraphe 16(7) ajouté au projet de loi par le comité de la Chambre qui permet au tribunal d'exiger d'un ex-époux ayant la garde d'un enfant qu'il informe l'autre époux de son intention de changer le lieu de résidence de l'enfant. Dans sa forme actuelle, le paragraphe 7 pourrait être interprété comme permettant à la juridiction de rendre une ordonnance seulement lorsque le parent qui a la garde de l'enfant a l'intention de changer le lieu de résidence de celui-ci au moment où le jugement est prononcé, et non pas à la suite. Ce n'est certainement pas le propos du législateur, mais une juridiction pourrait très bien refuser d'interpréter comme il convient, cette disposition. En notre qualité de législateurs, nous devons prévenir toute ambiguïté. C'est pourquoi le paragraphe 16(7) devrait être modifié de façon à habiliter clairement le tribunal à se prononcer sur la question quel qu'il soit le moment où l'ex-époux manifeste son intention de changer le lieu de résidence de l'enfant.

v) *Article 17 - Modification d'ordonnances alimentaires*

Aux termes du paragraphe 17(4), une ordonnance alimentaire peut être modifiée en fonction de changements survenus «dans la situation, les ressources, les besoins d'un ex-époux ou d'autres circonstances dans lesquelles il se trouve». Le projet de loi donne explicitement au tribunal le pouvoir de rendre des ordonnances alimentaires «pour une durée déterminée». Il est



happening of a specified event, that sub-clause 17(4) is not broad enough to accommodate variation orders where those objectives have not been attained, or that event has not taken place. It refers to a change in the former spouse's "circumstances". It may be that in this could be interpreted as having no application to matters independent of the person's immediate circumstances; that where her circumstances have stayed the same in relation to the order's objective, the spouse could not secure a variation order, even where a need persists that is related to the marriage. Sub-clause 17(4) should be amended to remove any doubt on this matter.

#### vi) *Clause 26 - Regulations*

With respect to clause 26, the Committee agrees with the concern raised by the Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments that it does not provide a sufficiently explicit basis for regulations which establish the Central Divorce Registry. This Committee thus recommends that clause 26 be amended to provide express authority for the making of regulations: establishing the registry; prescribing the duties of persons engaged or employed in its administration; and prescribing the information to be supplied by officers of the court in relation to proceedings under the legislation. This Committee also agrees with the opinion of the Chairmen of the Joint Committee as expressed to the Minister, that the closing words of clause 26 are too broad. Those words give to the Governor in Council the power to make such regulations as he "considers necessary to assure uniformity in the rules made pursuant to section 25." The underlined words render the regulation making power exercisable on the subjective test of what the Governor in Council considers necessary. Hence, the courts would be prevented from passing on the issue of whether the regulations do validly seek to assure uniformity. The Committee recommends that the clause be amended so that it merely allows the regulations to be made to assure uniformity, without reference to a subjective assessment of necessity.

Respectfully submitted,

*Le président*

Joan B. Neiman

*Chairman*

THURSDAY, NOVEMBER 28, 1985

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

#### NINTH REPORT

Your Committee, to which was referred the subject-matter of Bill C-48, intituled: "An Act to provide for the release of information that may assist in locating defaulting spouses and other persons and to permit, for the enforcement of support orders and support provisions, the garnishment and attachment of certain moneys payable by Her Majesty in right of Canada", in advance of the said Bill coming before the Senate,

craindre, lorsqu'une ordonnance est rendue pour une durée déterminée en présumant que certains objectifs seront alors atteints ou qu'un événement précis se produira, que la portée du paragraphe 17(4) ne soit pas assez étendue pour permettre que des ordonnances modificatives soient prises si les objectifs en cause ne sont pas atteints ou que l'événement donné ne se produise pas. Il est question de «changements survenus dans la situation» de l'ex-époux. Peut-être pourrait-on interpréter ce paragraphe comme ne s'appliquant lorsque des situations surviennent qui n'ont rien à voir avec la situation immédiate de la personne. Un époux dont la situation n'a pas changé par rapport à l'objectif de l'ordonnance risquerait de ne pouvoir obtenir d'ordonnance modificative même si un besoin découlant du mariage persiste encore. Le paragraphe (4) devrait être modifié pour dissiper tout doute sur cette question.

#### vi) *Article 26 - Règlements*

Le Comité partage l'opinion du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires que l'article 26 n'énonce pas assez clairement les conditions préalables à l'établissement de règlements constituant le bureau central d'enregistrement des divorces. Le Comité recommande donc que l'article 26 soit modifié de façon à prévoir l'autorisation expresse d'établir des règlements constituant le bureau central d'enregistrement tout en énonçant les tâches des personnes chargées de l'administration du bureau et les renseignements à fournir au tribunal dans le cas de poursuites en vertu de la loi. Le Comité convient également avec les présidents du Comité mixte que la partie finale de l'article 26 a une portée trop générale ainsi que l'a exprimé le ministre lui-même. Elle permet au gouverneur en conseil de prendre, par règlement, les mesures qu'il «juge nécessaires», pour assurer l'uniformité des règles établies en vertu de l'article 25. Les mots soulignés assujettissent le pouvoir d'établir des règlements à une évaluation subjective de nécessité de la part du gouverneur en conseil. Les tribunaux ne pourront pas ainsi juger si un règlement vise réellement à assurer l'uniformité. Le Comité recommande de modifier l'article 26 afin de permettre de prendre, par règlement, les mesures nécessaires pour assurer l'uniformité, sans assujettir cette procédure à une évaluation subjective de nécessité.

Respectueusement soumis,

LE JEUDI 28 NOVEMBRE 1985

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

#### NEUVIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déferée la teneur du Projet de loi C-48, intitulé: «Loi prévoyant la communication de renseignements susceptibles de permettre de retrouver les conjoints défaillants et d'autres personnes, ainsi que la saisie-arrêt, pour l'exécution d'ordonnances et d'ententes alimentaires, de certaines sommes entre les mains de Sa Majesté du chef du Canada», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou

or any matter relating thereto, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, June 12, 1985, examined the said subject-matter, and now reports as follows:

In its study, the Committee has taken cognizance of amendments to the Bill effected in the Standing Committee on Justice and Legal Affairs of the House of Commons. This Committee fully supports and commends many of those amendments.

The Committee does not wish to comment on any particular provision of Bill C-48. We do note with interest the concerns expressed as to the Bill by the Privacy Commissioner, in particular his speculation as to whether it constitutes a first step in a gradual dilution of federal privacy legislation in pursuit of a "good cause". This is an important issue, and one which should not be minimized or dismissed lightly. Parliament should take care to ensure that the confidentiality of government-collected information is not reduced without compelling reasons, and only to the extent that is absolutely necessary. We are confident, however, that Bill C-48 meets both of these criteria. The problems of default in the payment of support, and of abduction of children by parents in defiance of court orders or custody agreements are significant and compelling. Not only is great suffering caused, but there are undeniable social and economic costs involved. Persons who unjustifiably defy the law in this area should be considered to have forfeited, to a degree, a right to complete privacy. In our opinion, Part I of the Bill, which deals with the release of information is properly limited in scope so as to be an appropriate response to these problems; and Part II, which allows for the garnishment of federal monies by persons to whom support is owed, is also a reasonable response.

This being said, the Committee does wish to make further comment as to two aspects of the Bill. First, the full scope of its application is not yet known. The manner in which it will operate attends upon the conclusion of agreements with the provinces which will govern procedures concerning the search for and release of information, including safeguards for protection against unauthorized release or use of that information. While the Committee has been given a general idea of the probable contents of such agreements, until they are concluded it is not possible to know definitively how Part I will be administered.

The second issue has to do with another submission by the Privacy Commissioner. He has speculated as to whether the release of information provisions will really provide useful information to those who wish to enforce support and custody provisions. As a practical matter, the limited nature of the information released may not, in his opinion, be of much use.

In light of these issues the Committee feels that it would be appropriate for Parliament to play a continuing role in evaluating the operation of Bill C-48. One suggestion is that it be arranged that all agreements concluded under the Act be referred for study to a committee of either or both Houses of Parliament, and that that committee or those committees be empowered to report as to the suitability of those agreements,

toute question s'y rattachant a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 12 juin 1985, étudié la teneur dudit projet de loi et en fait maintenant rapport comme suit:

Lors de cette étude, le Comité a pris connaissance des amendements au projet de loi apportés par le Comité permanent de la Justice et des questions juridiques de la Chambre des communes. Ce comité appuie pleinement et recommande un grand nombre de ces amendements.

Le Comité n'a pas l'intention de commenter l'une ou l'autre des dispositions du projet de loi C-48. Nous prenons cependant bonne note des craintes manifestées au sujet de cette mesure législative par le commissaire à la protection de la vie privée qui se demande notamment si l'on n'exécute pas d'une «bonne cause» pour amorcer, dans un premier temps, un processus graduel d'érosion de la loi fédérale sur la protection des renseignements personnels. C'est une question importante qui ne doit pas être prise à la légère. Le Parlement doit s'assurer que le caractère confidentiel des renseignements recueillis par le gouvernement ne sera pas compromis sauf en cas de force majeure et de nécessité absolue. Nous croyons toutefois que le projet de loi C-48 répond à ces deux critères. Le défaut de verser une pension alimentaire et l'enlèvement d'enfants au mépris des ordonnances du tribunal ou des ententes de garde, constituent, à notre avis, des raisons contraignantes. Ces situations ont non seulement des conséquences déplorables, mais elles entraînent inévitablement certains coûts sociaux et économiques. Les personnes qui, dans ces situations, défient la loi sans raison se privent elles-mêmes, dans une certaine mesure, du droit à la protection intégrale de leur vie privée. À notre avis, la portée de la Partie I du projet de loi, qui traite de la divulgation de renseignements, offre, en raison de sa portée limitée, une solution satisfaisante à ces problèmes; il en va de même pour la Partie II, qui autorise la saisie-arrêt de sommes fédérales pour l'exécution des ordonnances alimentaires quelconque.

Cela dit, le Comité souhaite par ailleurs formuler quelques observations sur deux aspects du projet de loi en question. D'abord, toute la portée de son application n'est pas encore connue. Elle dépendra des ententes qui seront conclues avec les provinces au sujet des procédures qui régiront la recherche et la divulgation de renseignements, y compris des mécanismes propres à empêcher la divulgation ou l'utilisation non autorisée de ces renseignements. Même si le Comité a déjà une idée générale du contenu probable de ces ententes, il sera impossible de savoir exactement de quelle façon la Partie I sera appliquée, tant que ces ententes n'auront pas été conclues.

Le second aspect porte sur un autre mémoire présenté par le commissaire à la protection de la vie privée. Celui-ci s'est demandé si les dispositions relatives à la divulgation de renseignements serviraient à l'exécution des ordonnances alimentaires et de garde. À son avis, en pratique, les renseignements divulgués peuvent ne pas être d'une grande utilité, en raison de leur caractère limité.

À la lumière de ces considérations, le Comité estime qu'il conviendrait que le Parlement surveille de près l'application du projet de loi C-48. Nous suggérons notamment que des dispositions soient prises pour que toutes les ententes conclues en vertu de la Loi soient soumises à un comité de la Chambre ou du Sénat ou à un comité mixte, et que ce ou ces comités soient habilités à évaluer la compatibilité de ces ententes avec les



both in furthering the aims of the legislation and in protecting privacy. Similarly, the Committee suggests that the Bill should be amended to provide for a full evaluation of the legislation by a Parliamentary Committee, which would also be empowered to report to Parliament with any recommendations for amendment or other improvements. One matter the Committee would consider is whether the legislation in fact is providing practical assistance to those seeking to enforce a custody or support provisions. If not, there could be a strong argument made that even the minimal invasion of privacy embodied by Part I of the Bill is not justified.

A final concern has to do with the effect Part I of the Bill may have on the manner in which information is held within the federal government. The Privacy Commissioner has raised questions as to the degree to which there may be interdepartmental sharing or cross-referencing of information which is "freed-up" by an authorization under Bill C-48. The Committee is unsure as to the full implications of such developments, should they come to pass. We recommend, if the Privacy Commissioner does not already have jurisdiction to monitor the effect of Bill C-48 within the federal government, that he be given such a power explicitly.

Respectfully submitted,

objectifs de la loi et la protection des renseignements personnels. De même, le Comité suggère que le projet de loi soit amendé de façon à en permettre une évaluation intégrale par un comité parlementaire qui ferait des recommandations ou proposerait des amendements à cet égard au Parlement en vue d'améliorer la loi. Ce comité pourrait, entre autres, étudier si la mesure législative facilite aux intéressés l'exécution des ordonnances alimentaires ou de garde. Si tel n'est pas le cas, on serait en droit de croire que même la divulgation minimale de renseignements personnels prévue à la Partie I du projet de loi, n'est pas justifiée.

Enfin, nous sommes préoccupés par les effets qu'aura l'application de la Partie I du projet de loi sur la façon dont le gouvernement fédéral garde les renseignements personnels. Le commissaire à la protection de la vie privée se demande si le projet de loi C-48 ne «libéralisera» pas le partage ou l'échange de renseignements entre les divers ministères. Le Comité ignore toutes les conséquences qui découleraient, à ce titre, de l'adoption du projet de loi. Nous recommandons, si ce n'est déjà fait, que le commissaire à la protection de la vie privée soit habilité à surveiller les répercussions, au sein du gouvernement fédéral, de l'application du projet de loi C-48.

Respectueusement soumis,

*Le président*

Joan B. Neiman

*Chairman*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 26, 1985  
(39)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, *in camera*, at 11:00 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Barootes, Cools, Doyle, Fairbairn, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robertson and Stanbury. (9)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald Macdonald, Research Officer. *From the Department of Justice, Family Law Policy and Amendments Unit:* Mr. François Chrétien and Mr. Glenn Rivard, Counsels.

The Committee, in compliance with its Orders of Reference dated June 12, 1985, resumed consideration of the subject-matters of Bill C-46, intituled: "An Act to amend the Divorce Act"; Bill C-47, intituled: "An Act respecting the Divorce and Corollary Relief Act"; and Bill C-48, intituled: "Family Orders Enforcement Assistance Act".

At 12:46 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, NOVEMBER 27, 1985  
(40)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 4:30 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Barootes, Buckwold, Cools, Fairbairn, Lewis, Neiman, Nurgitz and Stanbury. (8)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald Macdonald, Research Officer.

The Committee, in compliance with its Orders of Reference dated June 12, 1985, resumed consideration of the subject-matters of Bill C-46, intituled: "An Act to amend the Divorce Act"; Bill C-47, intituled: "An Act respecting the Divorce and Corollary Relief Act"; and Bill C-48, intituled: "Family Orders Enforcement Assistance Act".

The Committee considered its Seventh and Eighth Draft Reports to the Senate on the subject-matters of Bills C-46 and C-47, respectively.

At 6:40 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 26 NOVEMBRE 1985  
(39)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 heures, à huis clos, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman, (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Barootes, Cools, Doyle, Fairbairn, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robertson et Stanbury. (9)

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* M. Donald Macdonald, attaché de recherche. *Du ministère de la Justice, Section de la politique et de la modification du droit en matière pénale:* MM. François Chrétien et Glenn Rivard, avocats.

Conformément à son ordre de renvoi du 12 juin 1985, le Comité reprend l'étude de la teneur des projets de loi C-46, «Loi modifiant la Loi sur le divorce»; C-47, «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires»; et C-48, «Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales».

À 12 h 46, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 27 NOVEMBRE 1985  
(40)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 30 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman, (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Barootes, Buckwold, Cools, Fairbairn, Lewis, Neiman, Nurgitz et Stanbury. (8)

*Aussi présent: De la Bibliothèque du Parlement:* M. Donald Macdonald, attaché de recherche.

Conformément à son ordre de renvoi du 12 juin 1985 le Comité reprend l'étude de la teneur des projets de loi C-46, «Loi modifiant la Loi sur le divorce», C-47, «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires»; et C-48, «Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales».

Le Comité étudie ses 7<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> projets de rapport au Sénat sur la teneur des projets de loi C-46 et C-47, respectivement.

À 18 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

TUESDAY, NOVEMBER 28, 1985

(1)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 9:00 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Buckwold, Doyle, Fairbairn, Flynn, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robertson, Robichaud and Stanbury. (10)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald Macdonald, Research Officer.

*Also in attendance:* The Officials Reporters of the Senate.

*Appearing:* The Honourable Otto Jelinek, P.C., M.P., Minister of State—Fitness and Amateur Sport.

*Witnesses:*

*From the Department of Justice, Criminal Law Policy and Amendments Section:*

Mr. Donald Piragoff, Counsel.

*From the Ministry of State—Fitness and Amateur Sport:*

Mr. Allan Higdon, Legislative Assistant to the Minister.

The Committee, in compliance with its Orders of Reference dated November 12, 1985, commenced consideration of Bill C-1, intituled: "An Act to amend the Criminal Code (lotteries)".

The Minister made a statement and with the witnesses answered questions.

At 10:05 a.m., the Committee proceeded *in camera*.

The Committee, in compliance with its Orders of Reference dated June 12, 1985, resumed consideration of the subject-matters of Bill C-46, intituled: "An Act to amend the Divorce Act"; Bill C-47, intituled: "An Act respecting the Divorce and Marital Relief Act"; and Bill C-48, intituled: "Family Orders Enforcement Assistance Act".

The Committee considered its Eighth and Ninth Draft Reports to the Senate on the subject-matters of Bills C-46, C-47 and C-48, respectively.

*Ordered,*—That the Chairman table in the Senate the Seventh, Eighth and Ninth Reports, as amended, on the subject-matters of Bills C-46, C-47 and C-48, respectively.

At 10:45 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

LE JEUDI 28 NOVEMBRE 1985

(41)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 heures, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman, (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Buckwold, Doyle, Fairbairn, Flynn, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robertson, Robichaud et Stanbury. (10)

*Également présent: De la Bibliothèque du Parlement:* Mr. Donald Macdonald, attaché de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Comparaît:* L'honorable Otto Jelinek c.p., député, ministre d'État—Condition physique et sport amateur.

*Témoins:*

*Du ministère de la Justice, section de la politique et de la modification du droit en matière pénale:*

M. Donald Piragoff, avocat.

*Du ministère d'État—Condition physique et sport amateur:*

M. Allan Higdon, adjoint législatif auprès du ministre.

Conformément à son ordre de renvoi du 27 novembre 1985, le Comité entreprend l'étude du projet de loi C-81, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel (loteries)».

Le ministre fait une déclaration et, avec les témoins, répond aux questions.

À 10 h 05, le Comité poursuit ses travaux à huis clos.

Conformément à son ordre de renvoi du 12 juin 1985 le Comité reprend l'étude de la teneur des projets de loi C-46, «Loi modifiant la Loi sur le divorce», C-47, «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires», et C-48, «Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales».

Le Comité étudie ses 8<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> projets de rapport au Sénat sur la teneur des projets de loi C-46, C-47 et C-48, respectivement.

*Il est ordonné:* Que la présidente dépose au Sénat les 7<sup>e</sup>, 8<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> rapports tels que modifiés portant sur la teneur des projets de loi C-46, C-47 et C-48, respectivement.

À 10 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 28, 1985

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-81, to amend the Criminal Code (lotteries), met this day at 9:00 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Joan Neiman (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have before us this morning the Honourable Otto Jelinek, Minister of State for Fitness and Amateur Sport, who will be speaking to us on Bill C-81, to amend the Criminal Code (lotteries).

The minister is under some considerable time pressures this morning. I do apologize to him for the fact that we are starting late. The minister will have to leave at 9:45 a.m. in order to make another appointment. If there are still outstanding questions at that point, he will return at a later date.

I understand you have an opening statement, Mr. Minister.

**The Honourable Otto Jelinek, Minister of State (Fitness and Amateur Sport):** Thank you, Madam Chairman. Before getting to my opening statement, I should like to introduce the two officials accompanying me this morning. Mr. Donald Piragoff, Counsel, Criminal Law Policy and Amendments Section, Department of Justice, has worked on this measure from the very beginning. Also with me is Mr. Allan Higdon, my Legislative Assistant.

Madam Chairman, at the outset, I should like to make a few comments on Bill C-81, to amend the Criminal Code (lotteries).

It was just over a year ago that I began negotiations with the provincial ministers responsible for lotteries, during the course of which I proposed that the provinces contribute \$100 million toward this government's commitment to the Calgary Olympics in return for certain amendments to the Criminal Code in respect of lotteries.

On June 3, 1985, negotiations were concluded, with an agreement signed between the federal and provincial governments incorporating the \$100 million funding for the Calgary Olympics. Bill C-81 flows from that agreement.

Because of the complexity and somewhat ambiguous nature of the provisions of the criminal code regarding lotteries, numerous lawsuits were launched some years ago. Both the federal and provincial governments were involved in the business of lotteries. There followed lawsuits as between the federal and provincial governments to try to determine whose right and responsibility it was to oversee the various aspects of lotteries and other gaming operations.

These legal battles led to ill feelings as between the provinces and Ottawa and diverted public resources to needless court battles.

When the present government took office, it decided to put an end to this unproductive federal-provincial wrangling and

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 28 novembre 1985

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le projet de loi C-81, Loi modifiant le Code criminel (loteries), se réunit aujourd'hui à 9 heures pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Joan Neiman (présidente)** occupe le fauteuil.

**La présidente:** Honorables sénateurs, nous avons devant nous ce matin l'honorable Otto Jelinek, ministre d'État (Condition physique et Sport amateur), qui nous parlera du projet de loi C-81, Loi modifiant le Code criminel (loteries).

Le ministre est passablement pressé par le temps ce matin. Je m'excuse auprès de lui de ce que nous commençons tard. Il devra partir à 9 h 45 parce qu'il a un autre rendez-vous. S'il reste des questions à ce moment, il reviendra à une date ultérieure.

Je crois comprendre que vous avez une déclaration préliminaire, monsieur le ministre.

**L'honorable Otto Jelinek, ministre d'État (Condition physique et Sport amateur):** Merci, madame la présidente. Avant de faire ma déclaration préliminaire, j'aimerais vous présenter les deux hauts fonctionnaires qui m'accompagnent ce matin. M. Donald Piragoff, avocat à la Section de la politique et de la modification du droit en matière pénale du ministère de la Justice, s'occupe de cette mesure législative depuis le début. M'accompagne également, M. Allan Higdon, mon adjoint législatif.

Madame la présidente, au départ, j'aimerais faire quelques observations sur le projet de loi C-81, Loi modifiant le Code criminel (loteries).

Il y a un peu plus d'un an que j'ai entamé les négociations avec les ministres provinciaux responsables des loteries, négociations au cours desquelles j'ai proposé que les provinces fournissent au gouvernement fédéral 100 millions de dollars pour les Olympiques de Calgary contre certaines modifications du Code criminel.

Le 3 juin 1985, les négociations se sont terminées par un accord entre les gouvernements fédéral et provinciaux aux termes duquel les provinces verseront une contribution de 100 millions de dollars aux Olympiques de Calgary. Le projet de loi C-81 découle de cet accord.

A cause de la complexité et du caractère quelque peu ambigu des dispositions du Code criminel concernant les loteries, de nombreuses poursuites ont été intentées il y a quelques années. Les gouvernements fédéral et provinciaux intervenaient dans ce secteur. Il y a eu des poursuites entre les deux pour essayer de déterminer qui avait le droit et la responsabilité de surveiller les divers aspects des loteries et autres activités de jeux.

Ces batailles juridiques ont envenimé le climat entre les provinces et Ottawa et ont coûté inutilement cher au Trésor public.

Lorsque le gouvernement actuel est arrivé au pouvoir, il a décidé de mettre un terme à ces disputes fédérales-provinciales



*[Text]*

start relations between the federal and provincial governments on a new course. As a result of the Lotteries Agreement signed in June of 1985, extensive negotiations and consultations were conducted between officials of the Department of Justice and their provincial counterparts, with the proposed amendments to the Criminal Code contained in Bill C-81 subsequently arrived at. Part of the Lotteries Agreement was agreement to drop the lawsuits that had been launched by both the federal and provincial governments.

For the benefit of your committee, I should like to take a moment or two to explain the exact nature of these proposed amendments.

As this committee well knows, one of the first acts of this government on taking office was to dismantle the administrative structure of the Canadian Sports Pool Corporation. Honourable senators will recall that at that time this particular corporation was losing some \$1.5 million a week. This was a substantial loss for the taxpayers of this country. As well, it created a federal-provincial irritant which went well beyond the level of other irritants existing as between the two levels of government.

The repeal of section 188.1 of the Criminal Code, as contained in this bill, would legally kill the ability of the federal government to restart the operation of a federal sports pool by any new crown corporation. The repeal of section 190(1)(a) legislates the lottery agreement arrived at in 1979, an agreement which prohibits the federal government from being involved in the operation of lotteries or sport pools.

In effect, then, the operation of sport pools, lotteries, and other gaming activities would only be permitted under direct provincial management and control, or under the operation of other persons, such as boards of fairs, or religious or charitable organizations, in accordance with a licence issued by the province.

That, of course, Madam Chairman, is something that is already taking place in a number of the provinces. Furthermore, Bill C-81 would extend the privileges which agricultural fairs enjoy now to any fair or exhibition in respect of the running of games.

It is clear that Bill C-81 clarifies a number of uncertainties that exist in the law as it now stands. In addition, it gives clear legislative recognition to past and present provincial activities in this area, and as well puts some very clear restrictions and bounds on what is and what is not permissible.

It is important that the committee understands that this bill does not promote the expansion of gambling; rather, it sets some realistic and clear standards of what is and what is not permissible. In other words, it puts into legislation the provincial *status quo* in respect of lotteries, removing the federal government from any gaming operations.

Bill C-81 spells out in black and white a much clearer picture of lotteries and associated games in Canada. It transfers to the provinces the right to lotteries, which was the intention of the 1979 agreement. The agreement that was signed in June of 1985 is a major step in the right direction.

*[Traduction]*

improductives et d'établir de nouveaux rapports entre les deux niveaux de gouvernement. À la suite de l'accord sur les loteries signé en 1985, des hauts fonctionnaires du ministère de la Justice et leurs homologues provinciaux ont tenu de longues négociations et consultations qui ont finalement mené aux propositions de modifications du Code criminel contenues dans le projet de loi C-81. Dans le cadre de l'accord sur les loteries, on s'est entendu pour laisser tomber les poursuites qui avaient été intentées par les gouvernements fédéral et provinciaux.

J'aimerais prendre quelques minutes pour expliquer au comité la nature exacte de ces projets de modification.

Comme le comité le sait bien, l'une des premières mesures prises par le gouvernement actuel à son arrivée au pouvoir a été de dissoudre la Société canadienne des paris sportifs. Les honorables sénateurs se souviendront qu'à cette époque, cette société perdait environ 1,5 million de dollars par semaine. C'était de lourdes pertes pour les contribuables de notre pays. De plus, elle était pour le gouvernement fédéral et les provinces une source d'irritation qui allait bien au-delà des autres sujets de mécontentement entre les deux niveaux de gouvernement.

L'abrogation de l'article 188.1 du Code criminel, que propose le projet de loi, empêcherait légalement le gouvernement fédéral de remettre sur pied une autre société d'État pour l'exploitation de paris sportifs. L'abrogation de l'alinéa 190(1)a) donne force de loi à l'accord sur les loteries conclu en 1979, lequel interdit au gouvernement fédéral de participer à l'exploitation de loteries ou de paris sportifs.

Les paris sportifs, les loteries et autres activités de jeux ne seraient tolérés que sous la direction et le contrôle directs des gouvernements provinciaux et ne pourraient être exploités que par des particuliers, des organisations comme les conseils de foire, des organismes religieux ou des sociétés de bienfaisance, conformément à une licence délivrée par la province.

Évidemment, madame la présidente, cela se fait déjà dans un certain nombre de provinces. De plus, en ce qui concerne l'exploitation de jeux, le projet de loi C-81 accorderait à toute foire ou exposition les privilèges dont jouissent actuellement les foires agricoles.

Il est clair que le projet de loi C-81 dissipe un certain nombre d'incertitudes qui existent dans les règles de droit actuelles. En outre, il sanctionne dans un texte législatif les activités provinciales actuelles et passées dans ce domaine et établit des restrictions et des limites très nettes par rapport à ce qui est permises à ce qui ne l'est pas.

Il importe que le comité comprenne que ce projet de loi ne favorise pas l'expansion des jeux, mais établit plutôt des normes claires et réalistes concernant ce qui est permis et ce qui ne l'est pas. Autrement dit, il entérine le statu quo en ce qui concerne les provinces et les loteries et empêche le gouvernement fédéral de participer à toute entreprise de jeux.

Le projet de loi C-81 établit noir sur blanc les règles en matière de loteries et autres jeux au Canada. Il transfère aux provinces le droit d'exploiter des loteries, comme le voulait l'accord de 1979. L'accord qui a été signé en juin 1985 représente un pas important dans la bonne direction.

## [Text]

In essence, the federal government, in 1979, in a legal agreement, assigned to the provinces what it is now proposed to be legislated. Following the agreement of 1979, the federal government got into the sports pool business, in effect breaking that agreement. In addition to losing \$1.5 million a week, the federal government's involvement in the sports pool business breached the 1979 federal-provincial agreement on lotteries.

When I went to the provinces, hat in hand, requesting their participation in the Calgary Olympics to the tune of \$100 million, I agreed to put to bed once and for all the 1979 agreement. I agreed to put into legislation the provincial rights set out in that agreement, and basically, Madam Chairman, that is the purpose behind Bill C-81.

If there are questions of a general nature, I shall be more than pleased to try to answer them. If they are of a technical nature, I shall ask my officials to participate in the discussion.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Minister. Senator Nurgitz will be the lead-off questioner.

**Senator Nurgitz:** Mr. Minister, Senator Perrault, in participating in the debate on the motion for the second reading of this bill in the Senate, raised the concern that certain provinces may become mini Nevadas. He is concerned that the amendments to the Criminal Code set out in Bill C-81 will permit casinos of some magnitude to be opened.

Would you care to comment on that?

**Mr. Jelinek:** I can assure the committee that that will not flow from these amendments. These amendments simply put into legislation the *status quo*.

Honourable senators will be aware that in the Province of Alberta, as one example, casinos are operated under provincial licence. In that instance, the casinos move from location to location, with the proceeds therefrom going to charitable organizations.

That is something that has been accepted by the federal government for years, and it is not something that is in any way affected by Bill C-81. Bill C-81 simply prohibits the federal government from participating in sport pools and lotteries in the future. That is the essence of it.

I understand that the view was expressed during debate on this measure in the Senate, the view was expressed that this was a giveaway.

The federal government, under the 1979 agreement, gave to the provinces the right to run lotteries, and that was in return for \$25 million a year, tied to the CPI. As a result, the income now received by the federal government from lotteries is in the neighbourhood of \$35 million.

We were able to take that a step further by obtaining the additional \$100 million in funding for the Calgary Olympics.

To my mind, it is not a bad deal for the federal government. Certainly, when one considers that the Sports Pool Corporation is being closed down in the process, a corporation that was losing \$1.5 million a week, I do not think one would consider

## [Traduction]

Pour l'essentiel, le gouvernement fédéral a, dans l'accord signé en 1979, assigné légalement aux provinces ce qui est maintenant proposé dans le projet de loi. Par la suite, le gouvernement fédéral s'est lancé dans les paris sportifs, contrevenant ainsi aux conditions de l'accord. Non seulement il perdait 1.5 million de dollars par semaine, mais il enfreignait l'accord fédéral-provincial sur les loteries conclu en 1979.

Lorsque je suis allé dans les provinces, pour leur demander humblement de verser une contribution de 100 millions de dollars aux Olympiques de Calgary, j'ai accepté de donner force de loi à l'accord de 1979. J'ai accepté d'inscrire dans une loi les droits des provinces énoncés dans cet accord, et fondamentalement, madame la présidente, tel est l'objet du projet de loi C-81.

S'il y a des questions d'ordre général, j'essaierai volontiers d'y répondre. Pour les questions techniques, je demanderai à mes fonctionnaires de participer à la discussion.

**La présidente:** Merci, monsieur le ministre. Le sénateur Nurgitz commencera l'interrogatoire.

**Le sénateur Nurgitz:** Monsieur le ministre, lorsque le sénateur Perrault a participé au débat sur la motion portant sur la deuxième lecture de ce projet de loi au Sénat, il s'est dit inquiet que certaines provinces ne puissent devenir de petites Nevadas. Il craint que les modifications du Code criminel énoncées dans le projet de loi C-81 ne permettent l'ouverture de casinos d'une certaine importance.

Auriez-vous l'obligeance de nous donner votre point de vue à cet égard?

**M. Jelinek:** Je peux assurer le comité que ces modifications n'auront pas de telles répercussions. Elles ne font que donner de la force de loi au statu quo.

Les honorables sénateurs savent qu'en Alberta, par exemple, les casinos sont exploités sous licence provinciale. Ils se déplacent d'un endroit à l'autre et les recettes vont à des sociétés de bienfaisance.

C'est accepté par le gouvernement fédéral depuis des années, et ce n'est nullement touché par le projet de loi C-81. Celui-ci interdit simplement au gouvernement fédéral de participer dorénavant aux paris sportifs et aux loteries. C'en est l'essentiel.

Je crois comprendre qu'au cours du débat qui a eu lieu au Sénat au sujet de cette mesure, certains ont affirmé que c'était un joli cadeau.

Le gouvernement fédéral a, aux termes de l'accord de 1979, accordé aux provinces le droit d'exploiter des loteries contre le versement de 25 millions de dollars par an, compte tenu de l'IPC. Ainsi, il tire maintenant de ces loteries environ 35 millions de dollars.

Nous sommes également en mesure, par ce moyen, d'obtenir les 100 millions supplémentaires pour les Olympiques de Calgary.

À mon sens, ce n'est pas une mauvaise affaire pour le gouvernement fédéral. Quand on considère que la Société des paris sportifs se trouve dissoute en même temps, alors qu'elle perdait 1,5 million de dollars par semaine, je ne pense pas qu'on puisse



*Text]*

the agreement behind Bill C-81 a giveaway; rather, it represents good fiscal responsibility.

**Senator Nurgitz:** We have been told that the new agreement, together with Bill C-81, will bring to an end the pending lawsuits in respect of lotteries as between the federal and provincial governments.

Have those lawsuits in fact been abandoned?

**Mr. Jelinek:** It is my understanding that the lawsuits launched by the federal government have now been dropped. It is my further understanding that those lawsuits launched by the provincial governments will soon be dropped.

I shall ask Mr. Piragoff to respond to that in more detail.

**Mr. Donald Piragoff, Counsel, Criminal Law Policy and Amendments Section, Department of Justice:** Madam Chairman, one of the terms of the agreement provides that the federal government cease its litigation within two weeks of the signing of the agreement, with the provinces withdrawing their respective suits once the amendments to the Criminal Code in respect of lotteries were proclaimed into force.

**The Chairman:** What provinces were involved in these lawsuits?

**Mr. Piragoff:** There was a major piece of litigation between the Government of Canada and the Loto Quebec Corporation. In addition, certain of the provinces were involved in litigation arising out of the sports pool, in particular in respect of the appointment of selling agents.

Some of the agents were facing legal problems in the provinces in respect of their ability to sell tickets, and the federal government was becoming involved in support of those agents.

**Senator Nurgitz:** What is the status of the lawsuit that was commenced by organized baseball — it was organized baseball or the National Hockey League, or both — with respect to the 1980 or 1981 sports pool?

**Mr. Piragoff:** I am not able to comment on the nature of that litigation because I was not involved. It would be imprudent of me to guess at the status. I could ascertain the information and provide it to the Senate.

**Mr. Jelinek:** If I may add to that, it is my understanding that both the National Hockey League and the baseball league, when we were in discussions with the provinces, came to me and made it very clear that should the federal government get out of the sports pool, then they would be dropping their law suits. Whether that has happened yet or not I am not sure, but as Mr. Piragoff said he will be looking into it.

**Senator Stanbury:** We always hesitate to get into partisan matters in the Senate, but, when your statement is framed as it is, as I think it is important for you to know that there are at least some of us who believe that the reason you had to go around in hand was the actions of the 1979 government rather than the actions of the governments that bracketed that government.

The question that concerns me now is partly based back that far, but I do not see anything in this bill which would remedy it. Having given the responsibility for lotteries to the provinces,

*[Traduction]*

dire que le projet de loi C-81 représente un cadeau; c'est plutôt une bonne responsabilité fiscale.

**Le sénateur Nurgitz:** On nous a dit que le nouvel accord ainsi que le projet de loi C-81 mettront un terme aux poursuites en suspens entre le gouvernement fédéral et les provinces au sujet des loteries.

A-t-on laissé tomber ces poursuites?

**M. Jelinek:** Je crois comprendre que le gouvernement fédéral a laissé tomber les poursuites qu'il avait intentées. Je pense aussi que les gouvernements provinciaux en feront bientôt autant.

Je demanderai à M. Piragoff de donner plus de détails à ce sujet.

**M. Donald Piragoff, avocat à la Section de la politique et de la modification du droit en matière pénale du ministère de la Justice:** Madame la présidente, l'accord prévoit entre autres que le gouvernement fédéral mettra un terme à ses poursuites dans les deux semaines qui suivront la date de la signature de l'accord et que les provinces retireront les leurs une fois adoptées les modifications du Code criminel concernant les loteries.

**La présidente:** Ces poursuites concernaient quelles provinces?

**M. Piragoff:** Il y avait un important litige entre le gouvernement du Canada et la Société Loto-Québec. De plus, certaines provinces étaient parties à un litige concernant des paris sportifs notamment la nomination des agents de vente.

Certains d'entre eux avaient des problèmes avec la justice dans les provinces quant à leur capacité de vendre des billets et le gouvernement fédéral était intervenu pour les appuyer.

**Le sénateur Nurgitz:** Qu'en est-il des poursuites intentées par le baseball organisé—c'était le baseball organisé ou la Ligue nationale de hockey, ou les deux—au sujet des paris sportifs de 1980 ou de 1981?

**M. Piragoff:** Je ne puis me prononcer sur la nature de ce litige, car je ne m'en suis pas occupé. Il serait imprudent de ma part d'essayer de dire où l'affaire en est. Je pourrais le vérifier et fournir ces renseignements au Sénat.

**M. Jelinek:** Je pourrais ajouter qu'à l'époque de nos discussions avec les provinces, la ligue nationale de hockey et la ligue de baseball m'ont dit clairement qu'elles laisseraient tomber leurs poursuites si le gouvernement fédéral se retirait des paris sportifs. Je ne sais pas si elles l'ont déjà fait, mais comme l'a dit M. Piragoff, il examinera la question.

**Le sénateur Stanbury:** Nous hésitons toujours à aborder au Sénat des questions partisans, mais étant donné le contexte de votre déclaration, il est important, je crois, que, vous sachiez, que, de l'avis d'au moins une partie d'entre nous, si vous avez dû aller main dans la main, c'est à cause des mesures prises par le gouvernement de 1979 et non à cause de celles des gouvernements qui l'encadraient.

La question qui me préoccupe maintenant remonte à cette époque, mais je ne vois rien dans ce projet de loi qui y remédierait. Après leur avoir confié aux provinces la responsabilité des



[Text]

we have made it possible for them to set up competing operations which really are not in the best interests of Canada as a whole. I am wondering whether there is not something that we could be doing to avoid the possibility of the provinces getting into the kind of competition that they sometimes get into with tax relief to industries they want to attract and so on.

**Mr. Jelinek:** In response to the first part of your statement, it was not just a question of the 1979 agreement from the previous Conservative government; it was a question of trying to save the continuing \$1.5 million per week loss that was taking place on a weekly basis when the new government was formed.

In response to the main thrust of your question, the provinces had the right to do what they are doing now prior to these amendments. In other words, it is the *status quo*. They could have competed and, in fact, were competing before this agreement and before these amendments. These amendments are not passed yet and we are waiting for you to pass them, obviously. Whatever the provinces are doing in the field of lotteries, they will be allowed to do exactly the same in the future. It is not for us, I believe, to interfere within the provincial jurisdictions.

The point I am trying to make, Madam Chairman and honourable senators, is that this piece of legislation simply legislates and puts into law the *status quo* that the provinces already enjoy.

**Senator Stanbury:** I appreciate that point and I am just concerned that we have not done anything to cure what I regard as a very unfortunate weakness in the system.

The other problem is that we have had some indication from the Attorneys General that there has been consultation with provincial governments with the ministers who have responsibility for lotteries and perhaps for sports but really not with the Attorneys General. We are probably going to have to get evidence from some of the Attorneys General as to some of the concerns they have expressed privately to us. Could you comment on the consultation that took place? You seem to indicate that there was an agreement and that one of the terms of the agreement was that these amendments would be passed and that that was the wish of the Attorneys General rather than the desire of the present federal government. That does not seem to ring true with comments that we have been getting from Attorneys General.

**Mr. Jelinek:** I want to make it absolutely clear that when the negotiations were going on between the federal government and the provinces—and those negotiations lasted approximately nine to ten months—that it was not simply between myself and the ministers responsible for lotteries, although the ministers were the key negotiators in the agreement. It was between governments as a whole. Therefore, any decisions that were made had to be passed by cabinet of each of the provinces and, of course, also by the federal government.

I can assure you that the provincial ministers responsible for lotteries had to consult with the Attorneys General just as I

[Traduction]

loteries, nous leur permettons de mettre sur pied des entreprises concurrentielles qui vraiment ne servent pas les intérêts du Canada dans son ensemble. Je me demande si l'on pourrait faire quelque chose pour empêcher que les provinces ne se lancent dans le type de concurrence qu'elles exercent parfois en accordant, par exemple, des allègements fiscaux à certaines industries pour les attirer, etc.

**M. Jelinek:** Pour répondre à la première partie de votre énoncé, la question ne se résumait pas à l'accord de 1979 conclu par le gouvernement conservateur antérieur; il s'agissait aussi de mettre un terme aux pertes de 1,5 million de dollars par semaine qu'on enregistrait à l'époque où le nouveau gouvernement a été formé.

Pour répondre à l'essentiel de votre question, les provinces avaient le droit de faire ce qu'elles font maintenant avant la présentation de ces modifications. Autrement dit, c'est le statu quo. Elles auraient pu se livrer concurrence et le faisaient effectivement avant cet accord et avant ces modifications. Ces dernières n'ont pas encore été adoptées et nous attendons que vous le fassiez, évidemment. Quelle que soit la ligne de conduite des provinces dans le domaine des loteries, elles pourront continuer de la poursuivre. Il ne nous appartient pas, je crois, de nous immiscer dans les sphères de compétence des provinces.

Ce que j'essaie de faire valoir, madame la présidente et honorables sénateurs, c'est que ce projet de loi donne simplement force de loi au statu quo existant dans les provinces.

**Le sénateur Stanbury:** Je comprends bien, mais je m'inquiète simplement de ce que nous ne fassions rien pour pallier ce que je considère comme une faiblesse très regrettable du système.

L'autre problème, c'est que d'après les ministres de la Justice des provinces, on a consulté les ministres responsables des loteries et peut-être des sports mais pas eux. Nous devrions probablement entendre certains ministres de la Justice pour qu'ils nous fassent part des préoccupations qu'ils nous ont exprimées en privé. Pourriez-vous nous parler de la consultation qui a eu lieu? Vous semblez laisser entendre qu'il y avait un accord qui prévoyait entre autres que ces modifications seraient adoptées et que c'était le vœu des ministres de la Justice plutôt que du gouvernement fédéral actuel. Il ne semble pas que ce soit vrai d'après les observations que nous ont transmises les ministres de la Justice.

**M. Jelinek:** Je tiens à préciser qu'à l'époque des négociations entre le gouvernement fédéral et les provinces—qui ont duré neuf ou dix mois—ce n'était pas simplement entre moi et les ministres responsables des loteries, quoique les ministres aient été les principaux négociateurs. C'était des négociations entre gouvernements. Toute décision devait donc être prise par le cabinet de chaque gouvernement provincial et, évidemment, par celui du gouvernement fédéral.

Je puis vous assurer que les ministres provinciaux responsables des loteries ont dû consulter les ministres de la Justice de

[Text]

ad to consult with the Minister of Justice and his officials. In fact, there was consultation between the Department of Justice and the Attorneys General both prior to the signing of the agreement and subsequently.

I understand that the Attorney General of Ontario now has second thoughts, but let us be realistic about it, because it is a new government. This Attorney General was not in place when the agreement was signed. However, the agreement of June is a binding agreement. It is an agreement that is signed between the Government of Canada and the ten provinces and not just some ministers responsible for sports or lotteries. It was signed legally between the Government of Canada and the ten provincial governments. Therefore, as far as I am concerned, it is a legal and binding document. Having said that, we want to satisfy the Attorney General of Ontario.

I sent one of my assistants to Toronto yesterday to meet with his officials to try to explain in detail how we formulated and worked towards the process of finalizing the agreement and developing these amendments.

The Minister of Justice has just written a five-page letter to Mr. Scott, the Attorney General of Ontario, explaining to him in detail the situation. I have offered my time to Mr. Scott as well to try to explain to him how the process was developed and how we finally came to the agreement that was signed in June.

I think the process was very clear-cut and fairly arrived at by all parties. When I signed the agreement, I thought I would be applauded for being able to receive \$100 million of non-taxable revenue dollars from the Interprovincial Lottery Corporation representing all the provinces towards the staging of the Olympics in Calgary which is going to be a major event beneficial to all provinces, to all Canadians and to Canada as a whole.

**Senator Stanbury:** I would not want to suggest for a moment that we are not delighted that the funds were raised for the Calgary Olympics. What we are concerned about is whether or not, as the people of Canada, paid too high a price to help you to hand in hand to get that benefit?

**Mr. Jelinek:** Senator, may I ask you a question? What price did we pay? We received \$100 million for something that we have the provinces in 1979.

**Senator Stanbury:** That is precisely why I am asking these questions. Did we pay too high a price in what we have done in legislation to make it possible?

While you are satisfied with the process you have followed, it perhaps fair to say that any attorney general, in looking at it in retrospect as a new attorney general, might feel that the normal process of amending the Criminal Code was not followed. The normal process is to go through the offices of the Minister of Justice and the attorneys general with the other ministers involved in a peripheral way instead of, in this case, the ministers with responsibility for lotteries doing the negotiating with the Attorneys General involved. Therefore, it

[Traduction]

leur province tout comme j'ai dû consulter le ministre de la Justice du gouvernement fédéral et ses hauts fonctionnaires. En fait, il y a eu une consultation entre le ministère fédéral et les ministres provinciaux de la Justice avant la signature de l'accord et après.

Je crois comprendre que le ministre de la Justice de l'Ontario a réfléchi à la question, mais soyons réalistes à ce sujet, car nous avons affaire à un nouveau gouvernement. Le ministre de la Justice actuel n'était pas en fonction quand l'accord a été signé. Toutefois, l'accord de juin est irrévocable. Il a été signé par le gouvernement du Canada et les provinces et par seulement pas certains ministres responsables des sports ou des loteries. Il a été légalement signé par le gouvernement du Canada et les dix gouvernements provinciaux. En ce qui me concerne, c'est donc un document légal irrévocable. Cela dit, nous voulons donner satisfaction au ministre de la Justice de l'Ontario.

J'ai envoyé hier un de mes assistants à Toronto pour qu'il y rencontre ses fonctionnaires afin de leur expliquer en détail comment nous avons formulé l'accord, comment nous y avons mis la dernière main et comment nous avons élaboré ces modifications.

Le ministre fédéral de la Justice vient d'écrire une lettre de cinq pages à M. Scott, ministre de la Justice de l'Ontario, pour lui expliquer en détail la situation. J'ai également offert à M. Scott d'essayer de lui expliquer comment le processus a été mis au point et comment nous en sommes finalement venus à l'accord qui a été signé en juin.

Je pense que le processus était bien délimité et que toutes les parties ont eu leur mot à dire. Lorsque j'ai signé l'accord, je pensais qu'on m'aurait félicité d'être parvenu à obtenir 100 millions de dollars non imposables de la Société de loterie interprovinciale, qui représente toutes les provinces dans l'organisation des olympiques qui auront lieu à Calgary et qui profiteront à toutes les provinces, à tous les Canadiens et au Canada dans son ensemble.

**Le sénateur Stanbury:** Je ne voudrais nullement laisser entendre que nous ne sommes pas enchantés de ce que des fonds aient été recueillis pour les olympiques de Calgary. Mais nous nous demandons si, en tant que Canadiens, nous ne payons pas un peu cher pour vous aider à obtenir cet avantage?

**M. Jelinek:** Sénateur, puis-je vous poser une question? Qu'avons-nous payé? Nous avons reçu 100 millions de dollars pour quelque chose que nous avons accordé aux provinces en 1979.

**Le sénateur Stanbury:** C'est précisément pourquoi je pose ces questions. Ce que nous avons fait par voie législative pour rendre la chose possible représente-t-il un prix trop élevé?

Bien que vous soyez satisfait du processus que vous avez suivi, il serait peut-être juste de dire qu'un ministre de la Justice qui considère la question rétrospectivement parce qu'il vient d'être nommé estimera peut-être qu'on n'a pas suivi le processus normal de la modification du Code criminel. Le processus habituel consiste à passer par les bureaux des ministres fédéral et provinciaux de la Justice et de faire intervenir aussi les autres ministres, plutôt que de charger les ministres responsables des loteries de mener les négociations avec les ministres



[Text]

is a different process so I think it, at least, makes us understand why there might be some concern.

**Mr. Jelinek:** The provincial attorneys general had the recommendations for these amendments before them for their consideration well before the agreement was signed. In fact, the deputy attorneys general had a meeting in Montreal on May 1 where this matter was on their agenda. It is not a question of bypassing the provincial attorneys general, because they were involved. Mr. Scott obviously is a new attorney general, and you probably know something that the rest of us do not know if you are suggesting that there are other attorneys general that will come on the scene but we will have to wait and see.

**Senator Stanbury:** Thank you for the clarification.

**Senator Robichaud:** You have stated that the present legislation has been introduced to legalize the *status quo*. Does that mean that the *status quo* contains an element of illegality or uncertainty?

**Mr. Jelinek:** If there is a law that states that the provinces are allowed to do what they are doing, then it is not illegal. I am assuming that.

**Senator Robichaud:** Is there a law?

**Mr. Jelinek:** Perhaps Mr. Piragoff can answer that question.

**Mr. Piragoff:** Presently the Criminal Code provides that a number of gaming opportunities or activities may be undertaken by provincial governments directly or under licence of provincial governments.

**The Chairman:** What section is that?

**Mr. Piragoff:** Section 190 of the Criminal Code, Madam Chairman.

The provision uses a very broad concept of a lottery scheme which means a game. A game can include a game of chance or mixed chances in skill. The legal interpretation of those words has given the concept a very broad meaning. Accordingly, various games that are played in Alberta or Manitoba in casinos, which are government operated in Manitoba, and which are government licensed in Alberta, for example, will include various types of gaming activities such as "blackjack" or spinning "crown and anchor." Those types of activities are games. Under the current interpretation of the section, those activities are legal.

The Loto Quebec Corporation was operating a few years ago a sportspool type of game on hockey games. The Quebec Court of Appeal said that under the present law it was legal for that corporation to run the Hockey Select Game, which involved picking the winners of a series of games. Some of the games were given and in others you had to pick the winners. I cannot remember the number of games where you had to pick. So under the present law a number of activities were legal and the judicial interpretation was very broad. It opened the door for a number of other types of games and activities which the provinces had not yet jumped into, but it was possible for the

[Traduction]

de la justice intéressés, comme ce fut le cas. C'est donc un processus différent, et du moins, il nous fait comprendre pourquoi cela peut soulever certaines préoccupations.

**M. Jelinek:** Les ministres de la Justice des provinces ont reçu les recommandations relatives aux modifications bien avant la signature de l'accord. En fait, le 1<sup>er</sup> mai, les sous-ministres de la Justice ont tenu à Montréal une réunion au cours de laquelle cette question était à l'ordre du jour. Il ne s'agissait pas de reléguer au second plan les ministres de la Justice des provinces puisqu'ils participaient au processus. M. Scott est un nouveau ministre de la Justice, et vous savez probablement quelque chose que le reste d'entre nous ignore. Si vous laissez entendre que d'autres ministres de la Justice interviendront, mais il faut attendre.

**Le sénateur Stanbury:** Merci de vos éclaircissements.

**Le sénateur Robichaud:** Vous avez déclaré que le projet de loi a été présenté pour légaliser le statu quo. Cela veut-il dire que le statu quo contient un élément d'illégalité ou d'incertitude?

**M. Jelinek:** Si une loi établit que les provinces sont autorisées à faire ce qu'elles font maintenant, alors il n'est pas illégal. C'est ce que je présume.

**Le sénateur Robichaud:** Y a-t-il une loi?

**M. Jelinek:** M. Piragoff pourrait peut-être répondre à cette question.

**M. Piragoff:** Actuellement, le Code criminel stipule qu'un certain nombre d'activités de jeu peuvent être menées par les gouvernements des provinces directement ou en vertu d'une licence provinciale.

**Le président:** De quel article s'agit-il?

**M. Piragoff:** De l'article 190 du Code criminel, madame la présidente.

Cette disposition repose sur une définition très vaste de l'expression «système de loterie, qui comprend un jeu. Par jeu, on entend soit un jeu de hasard ou un jeu combinant le hasard et l'adresse. L'interprétation juridique de ces termes a donné à cette notion une signification très large. En conséquence, au nombre des jeux auxquels on peut jouer dans les casinos en Alberta ou au Manitoba on trouve notamment le 21 ou la roulette de fortune. En Alberta, le gouvernement délivre des permis d'exploitation des casinos tandis qu'au Manitoba, c'est le gouvernement lui-même qui les exploite. Ce genre d'activités entrent dans la définition de jeu. Or, selon l'interprétation actuelle de cet article, ces activités sont légales.

Il y a quelques années, la Société Loto-Québec offrait des paris sportifs sur les matchs de hockey. La Cour d'appel du Québec a statué qu'en vertu de la loi actuelle, cette société pouvait légalement offrir la loterie Hockey Select qui supposait le choix des gagnants d'une série de matchs de hockey. Le résultat de certains matchs était donné mais pour d'autres, vous deviez choisir les gagnants. Je ne me souviens plus pour combien de matchs il fallait choisir. Ainsi, en vertu de la loi actuelle, un certain nombre d'activités étaient légales et assumées à une interprétation juridique très vaste, ce qui a incité les provinces à se lancer dans des domaines qu'elles n'avaient



[Text]

provinces to move into those areas. This bill would give recognition to the activities which the provinces are presently undertaking and would put some limits on what they can do in future.

**Mr. Jelinek:** Perhaps I should give you some of the background. During the negotiations there were representations from some provinces to broaden the scope of gambling activities within the provinces, and I will not get into the specifics. The Department of Justice, under the Honourable John Crosbie, would not give me the authority to go further than what they were already doing by law. That is where I had a tough time, because my hands were tied and the provinces were saying, "What the hell are you giving us in return for the \$100 million?" Of course, the answer was nothing. Basically what this piece of legislation does is forbid the federal government to get into the lottery business. It does not provide a broader scope in gaming operations for the provinces.

I must leave in five minutes, but I would like to make one final pitch. The agreement with the provinces for the \$100 million is based on this legislation passing prior to the end of this year. I feel that it would be a very negative situation, not only for the federal government but for the provincial governments, if the agreement made last June and provided for in this piece of legislation did not pass by the end of this year. I reiterate my offer, Madam Chairman, to this committee to come back any time for further questioning and for as long as you need me.

**Senator Robichaud:** Was it a condition, *sine qua non* that this legislation be passed this year or it would be dropped?

**Senator Stanbury:** Could we have a copy of that agreement?

**Mr. Jelinek:** Sure.

**The Chairman:** Do you have a copy with you?

**Mr. Jelinek:** I don't have it here, but, of course, you can have a copy. It is a public document.

As to the honourable senator's question, Mr. Piragoff tells me that the provinces could argue that we are in breach of the contract. If they wanted to, they could make the contract null and void. Is that correct?

**Mr. Piragoff:** They could sue us for breach of contract. There is a clause in the agreement which provides that the government use its best efforts to pass the amendments as soon as possible and in any event no later than December 31, 1985.

**The Chairman:** What was the purpose of putting the particular date on it?

**Mr. Jelinek:** During the course of the negotiations, it was indicated that they wanted to have the agreement signed as soon as possible. On the other hand, I would like it to come into effect as soon as possible so that we could receive some of the funds from the provinces. We are already disbursing funds toward the construction of facilities in Calgary and we are in dire need of the provincial funds from the lotteries. Of course,

[Traduction]

pas encore touché jusque là. Le présent projet de loi reconnaît les activités dans lesquelles les provinces sont déjà engagées et établirait certaines limites sur ce qu'elles pourront faire à l'avenir.

**M. Jelinek:** Peut-être devrais-je vous donner une idée de la situation. Au cours des négociations, certaines provinces ont exercé des pressions pour que soit élargie le champ des activités de jeu permises dans leur juridiction. Je n'entrerai pas dans les détails. Or, le ministère de la Justice, sous la direction de l'honorable John Crosbie, se refusait à m'accorder le pouvoir d'élargir leur champ de compétence au-delà de ce que leur permettait déjà la loi. J'étais donc dans une situation difficile. D'une part, j'avais les mains liées et d'autre part, les provinces se plaignaient—avec raison d'ailleurs—que nous ne leur donnions rien en échange de leur contribution de 100 millions. Essentiellement, la mesure législative à l'étude interdit au gouvernement fédéral d'exploiter des loteries. Elle n'élargit pas le champ des opérations de jeu des provinces.

Je dois partir dans cinq minutes, mais je tiens à présenter un dernier argument. L'entente de 100 millions avec les provinces repose sur une condition: que la mesure soit adoptée avant la fin de cette année. Je crois qu'il serait très mauvais, non seulement pour le gouvernement fédéral mais aussi pour les gouvernements provinciaux, que l'entente conclue en juin dernier et concrétisée dans cette mesure ne soit pas adoptée d'ici la fin de l'année. Madame le président, je réitère mon offre au comité de revenir à une autre occasion pour répondre à d'autres questions et venir en aide au comité de façon générale.

**Le sénateur Robichaud:** Était-ce une condition *sine qua non* que cette mesure soit adoptée cette année ou est-il possible qu'elle soit abandonnée?

**Le sénateur Stanbury:** Pourrions-nous avoir une copie de cet accord?

**M. Jelinek:** Bien sûr.

**Le président:** En avez-vous un exemplaire avec vous?

**M. Jelinek:** Non, mais vous pouvez certes en avoir une copie. C'est un document public.

Pour répondre à la question de l'honorable sénateur, M. Piragoff m'avise que les provinces pourraient nous accuser de rupture de contrat. Si elles le voulaient, elles pourraient annuler le contrat. N'est-ce pas?

**M. Piragoff:** Elles pourraient effectivement nous poursuivre pour rupture de contrat. L'entente renferme une clause dans laquelle le gouvernement s'engage à faire tout en son pouvoir pour adopter les amendements le plus tôt possible et, de toute façon, au plus tard le 31 décembre 1985.

**Le président:** Pourquoi avoir fixé cette date en particulier?

**M. Jelinek:** Au cours des négociations, les provinces ont fait savoir qu'elles voulaient que l'entente soit signée le plus rapidement possible. Pour ma part, je tiens aussi à ce qu'elle entre en vigueur le plus tôt possible afin que nous puissions recevoir certains fonds des provinces. Nous injectons déjà des fonds dans la construction d'installations à Calgary et nous avons grandement besoin des fonds provinciaux tirés des loteries. Bien

*[Text]*

we will not be receiving any of those funds until all aspects of the agreement have been satisfied, and the remaining aspect of the agreement is the passing of this legislation.

**Senator Lewis:** Then is the agreement illegal at the present time because this legislation has not been passed?

**Mr. Jelinek:** The agreement is not concluded.

**Mr. Piragoff:** The agreement is a legal contract.

**Senator Lewis:** For legal purposes?

**Mr. Piragoff:** If the legislation is not passed, it means that a condition of the agreement has not been fulfilled. It would be broken.

**Senator Buckwold:** Before the minister leaves, I would like to get clear in my own mind the financial implications. The previous government made an agreement that they received \$25 million per year from the provinces for the giving away of any rights to lotteries that they might have federally. In this new agreement the government wants \$100 million from the provinces.

**Mr. Jelinek:** In addition.

**Senator Buckwold:** In addition to the \$25 million?

**Mr. Jelinek:** And tied to the CPI.

**Senator Buckwold:** Yes, and as a result, you are getting \$35 million?

**Mr. Jelinek:** That is correct.

**Senator Buckwold:** Will you continue to get the \$35 million?

**Mr. Jelinek:** That is correct. The provinces will then contribute \$100 million.

**Senator Buckwold:** How will they do that? Over the years until the 1988 games?

**Mr. Jelinek:** According to the agreement there are three equal payments starting at the end of this year and going to the end of 1988. The distribution of the funds is in accordance with the sales or profits of the provinces as determined by the Interprovincial Lottery Corporation, which is a corporation set up to run the lotteries for the provinces.

Going back to Senator Stanbury's question about competition between the provinces, this Interprovincial Lottery Corporation will work on behalf of all ten provinces.

**Senator Buckwold:** How is this shared among the provinces? I gather that it is on the basis of the profits they earn from the lotteries which they run provincially?

**Mr. Jelinek:** That is correct.

**Senator Buckwold:** So it is not done on a per capita basis?

**Mr. Jelinek:** No. The federal government will not interfere in their decisions as to which province gives how much. That will be decided by the Interprovincial Lottery Corporation based on the sales and profits of the lotteries.

**Senator Buckwold:** Does the same arrangement apply for the \$25 million or \$35 million?

*[Traduction]*

entendu, il n'est pas question que nous recevions un sou avant que toutes les questions entourant l'entente soient réglées, la dernière étant l'adoption de ce projet de loi.

**Le sénateur Lewis:** Ainsi, l'entente est illégale à l'heure actuelle parce que la mesure n'a pas été adoptée?

**M. Jelinek:** L'entente n'est pas conclue.

**M. Piragoff:** Cette entente est un contrat légal.

**Le sénateur Lewis:** Comment ça légal?

**M. Piragoff:** Si la mesure n'est pas adoptée, cela signifie qu'une condition de l'entente n'a pas été respectée. Elle serait donc rompue.

**Le sénateur Buckwold:** Avant que le ministre parte, je voudrais être sûr que je comprends bien les implications financières de cette affaire. Le gouvernement précédent s'était entendu pour troquer les droits qu'il pouvait avoir d'exploiter les loteries au niveau fédéral contre 25 millions de dollars par année des provinces. En vertu de cette nouvelle entente, le gouvernement réclame 100 millions des provinces.

**M. Jelinek:** En plus.

**Le sénateur Buckwold:** En plus des 25 millions?

**M. Jelinek:** Oui et ils sont liés à l'indice des prix à la consommation.

**Le sénateur Buckwold:** C'est-à-dire qu'en fait vous obtenez 35 millions?

**M. Jelinek:** C'est exact.

**Le sénateur Buckwold:** Et vous continuerez d'obtenir 35 millions?

**M. Jelinek:** Précisément. Les provinces contribueront donc 100 millions.

**Le sénateur Buckwold:** Comment cette contribution sera-t-elle ventilée au cours des années jusqu'aux Jeux de 1988?

**M. Jelinek:** Aux termes de l'entente, trois paiements égaux sont prévus à compter de la fin de cette année jusqu'à la fin de 1988. La répartition des fonds se fait en fonction des ventes ou bénéfices de la province, déterminée par la Société interprovinciale de loterie. Il s'agit d'une société créée pour diriger les loteries pour le compte des provinces.

Pour en revenir à la question du sénateur Stanbury au sujet de la concurrence entre les provinces, cette société travaillera pour le compte des dix provinces.

**Le sénateur Buckwold:** Comment le fardeau est-il partagé entre les provinces? Je suppose que c'est sur la base des bénéfices tirés des loteries qu'elles exploitent?

**M. Jelinek:** C'est exact.

**Le sénateur Buckwold:** Il ne s'agit donc pas d'un calcul per capita?

**M. Jelinek:** Non. Le gouvernement fédéral n'interviendra pas pour dire combien telle province doit donner. Cette décision incombera à la Société interprovinciale de loterie dont le calcul sera fondé sur les ventes et bénéfices tirés des loteries.

**Le sénateur Buckwold:** Le même arrangement s'applique-t-il aux 25 ou 35 millions?



[Text]

**Mr. Jelinek:** It is the same thing.

**Senator Buckwold:** My last question does not have very much to do with the federal government. There is a proliferation of bingo establishments in my province of Saskatchewan. Are they covered in any way by the Criminal Code? What is happening is that private operators, in my opinion, are violating the original intent of bingo by getting non-profit organizations to sponsor bingo, which then goes on afternoon and night, six days a week, and they are trying to hold games seven days a week. The organizations end up getting very little and, from what I gather, the owners of the parlours are doing very well. Is that strictly under provincial legislation?

**Mr. Jelinek:** I shall ask Mr. Piragoff to answer your question because I am not in a position to do so, but before he does, I would ask to be excused. I would close by saying that if we are to be strictly non-partisan on this issue—which, I think, is what we should be—we must remember that this legislation makes legal an agreement which was signed in 1979 and which takes the federal government out of the gaming operations in return for what is now \$35 million a year based on the CPI to go on indefinitely. It is not a bad return. Plus, there is the additional \$100 million to be paid out over the next three years toward the staging of the Calgary Olympics. We must not forget the fact that the provinces are made up of Canadians in the same way as the federal government. We are talking about the same people and the same citizens. It is not as if it was “them” against “us”. It was felt, rightly or wrongly, that the jurisdiction of the lotteries belongs to the provinces. It is already a fait accompli, and it was a question of getting an additional \$100 million and legislating into effect a legal document that was signed in 1979.

So I plead with you, Madam Chairman and senators, to deal with this piece of legislation as quickly as possible. Again, I apologize for having to leave early and indicate once more that I am prepared to come back at any time.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Minister. It is quite likely that we will ask you to come back, because the meeting has been somewhat shortened.

**Mr. Piragoff:** Because bingo is considered a game, it is within the definition of the lottery scheme under the Criminal Code and, therefore, governed by the Criminal Code, which provides that it may be operated pursuant to licences issued by the provincial governments. Therefore, it is up to each province to regulate bingo games and to issue licences. With respect to the situation in the Province of Saskatchewan, I understand that Manitoba had a similar situation. The provincial government there tightened the regulations to control the bingo hall situation.

**The Chairman:** The minister made the statement this morning, and I believe he said this to the House of Commons as well, that the bill will kill the ability of the federal government to operate lotteries and sports pools. Is that part of the agreement we hope to see shortly?

[Traduction]

**M. Jelinek:** Oui.

**Le sénateur Buckwold:** Ma dernière question n'a pas grand chose à voir avec le gouvernement fédéral. Il y a une multitude de salles de bingo dans ma province, la Saskatchewan. Sont-elles visées d'une façon quelconque par le Code criminel? A mon avis, les exploitants privés se trouvent à violer l'intention première de ce jeu en sollicitant le concours d'organismes à but non lucratif pour organiser des parties de bingo l'après-midi et le soir, six jours par semaine, en cherchant même à en organiser sept jours par semaine. Les organismes parrains ne touchent finalement que très peu et, d'après ce que je comprends, les propriétaires des salles eux, s'en tirent très bien. Cette question est-elle uniquement du ressort des provinces?

**M. Jelinek:** Je demanderai à M. Piragoff de répondre à votre question, parce que je ne suis pas en mesure de le faire moi-même, mais avant de lui céder la parole, je vous demanderais de m'excuser. Je terminerai en disant que, si nous voulons nous en tenir à des considérations non partisans, ce que nous devrions faire, je crois, il faut se rappeler que ce projet de loi légalise un accord signé en 1979 en vertu duquel le gouvernement fédéral se retire des sociétés de jeu, en échange d'un montant annuel égal actuellement, selon l'IPC, à 35 millions de dollars et ce pour une période indéterminée. Ce n'est pas trop mal. Il y a aussi 100 millions de dollars de plus à verser pendant les trois prochaines années en vue de la tenue des jeux olympiques à Calgary. Il ne faut pas oublier que les provinces sont composées des mêmes Canadiens que ceux que représente le gouvernement fédéral. Nous avons affaire à la même population et aux mêmes citoyens. Les uns ne s'opposent pas aux autres. On a jugé, à tort ou à raison, que les loteries étaient du ressort des provinces. C'est déjà une affaire résolue et il s'agissait en fait d'aller chercher 100 millions de dollars de plus et de donner force de loi à un acte authentique signé en 1979.

Je vous prie donc, madame le président et sénateurs, de régler la question de ce projet de loi le plus vite possible. Je m'excuse encore d'avoir à partir dès maintenant et je vous rappelle que je suis prêt à revenir témoigner quand il vous plaira.

**Le président:** Merci, monsieur le ministre. Il est fort probable que nous vous demanderons de revenir étant donné que la séance doit être quelque peu écourtée.

**M. Piragoff:** Étant donné que le bingo est considéré comme un jeu, il entre dans la définition des loteries inscrite dans le Code criminel et, par conséquent, il est régi par le Code qui stipule que ce jeu peut être exploité conformément à des permis délivrés par les gouvernements provinciaux. Il appartient donc à chaque province de réglementer les jeux de bingo et de délivrer des permis. Pour ce qui est de la situation qui règne dans la province de la Saskatchewan, je crois comprendre qu'elle est semblable à celle qui existe au Manitoba. Dans cette province, le gouvernement a renforcé la réglementation pour pouvoir contrôler les activités des salles de bingo.

**Le président:** Le ministre a déclaré ce matin, et je crois qu'il a fait la même déclaration devant la Chambre des communes, que le projet de loi retirera au gouvernement fédéral sa capacité d'exploiter les loteries et les paris sportifs. Est-ce un des éléments de l'accord que nous espérons conclure sous peu?



**[Text]**

Yesterday Senator Nurgitz, prompted by concern over what was really involved in that kind of statement or the purported intent of the legislation, suggested that, if it appeared that criminal activities were involved around what was being permitted by this legislation, the federal government would be perfectly free to enact further provisions in the Criminal Code to prevent it. Am I quoting you correctly, Senator Nurgitz?

**Senator Nurgitz:** No, you are not. What I said yesterday in response to Senator Perrault, who was agonizing over the amendment to the Code that says that the federal government will never be involved in lotteries again, was that, if the situation arose, the federal government would simply amend the Code and put itself back into the lotteries field. I did not get into the legal question of crime.

**The Chairman:** Is that at variance with the type of statement that the minister made this morning and has made previously? Is that the view of the department?

**Mr. Piragoff:** No, Madam Chairman. Let me go back to the 1979 agreement. The law was not changed in 1979. Under the law as it then existed, the Government of Canada could operate lotteries any time it wished. By agreement with the provinces, it chose not to operate lotteries. Bill C-81, if passed, will remove the authority of the federal government to run lottery schemes and sport pools. Under the new legislation, the federal government would not even have the power to set up a crown agency or corporation to run lotteries or sport pools.

While the agreement entered into can bind the Government of Canada, it cannot bind the Parliament of Canada. The Parliament of Canada can only be bound by the Charter of Rights and Freedoms and the Constitution. It is therefore always open to any future Parliament to change the law in respect of lotteries. A future Parliament could return to the federal government all of the powers that are proposed to be taken away from it by virtue of Bill C-81, and could very well do so.

**The Chairman:** Without the agreement of the provinces? Or would it be in breach of the present agreement if it were to do so?

**Mr. Piragoff:** Parliament is not a party to the agreement. One cannot make an agreement with the Parliament of Canada. Parliament is free to do as it wishes. Whether or not the government could be held to the agreement is another question entirely. I am unable to give an answer as to the likelihood of how long this agreement will last. Clearly, there is nothing to prevent Parliament from introducing amendments in years to come that would return to the federal government the powers that are proposed to be taken away from it pursuant to Bill C-81.

**The Chairman:** I take it you are saying that Parliament, in the event that it chose not to pass this bill, could not be held to be in breach of the agreement.

**Mr. Piragoff:** Parliament is not a party to the agreement. Only the Government of Canada and the governments of the provinces are parties to the agreement.

**[Traduction]**

Hier, le sénateur Nurgitz, désireux de connaître l'incidence de cette déclaration ou l'intention du projet de loi, a demandé si, dans l'éventualité où des activités criminelles étaient liées aux manifestations autorisées par la loi, le gouvernement fédéral allait être parfaitement libre d'ajouter des dispositions au code criminel pour les interdire. Est-ce que je cite bien vos propos, sénateur Nurgitz?

**Le sénateur Nurgitz:** Non. J'ai dit hier, en réponse au sénateur Perrault, qui s'inquiétait de l'amendement du Code qui stipule que le gouvernement fédéral ne s'occupera plus des loteries, que si la situation l'exigeait, le gouvernement fédéral n'aurait qu'à modifier le Code pour reprendre le contrôle des loteries. Je n'ai pas pas parlé des activités criminelles.

**Le président:** Est-ce différent de la déclaration que le ministre a faite ce matin et plus tôt auparavant? Est-ce l'avis du ministère?

**M. Piragoff:** Non, madame le président. Permettez-moi de revenir sur l'accord de 1979. La loi n'a pas été modifiée en 1979. En vertu de la loi en vigueur à cette époque, le gouvernement du Canada pouvait exploiter des loteries à son gré. D'un commun accord avec les provinces, il a choisi de ne pas le faire. Le projet de loi C-81, s'il est adopté, privera le gouvernement fédéral du pouvoir d'exploiter des loteries et des paris sportifs. En vertu du nouveau projet de loi, le gouvernement fédéral n'aurait même pas le pouvoir d'établir une agence ou une société de la Couronne pour l'exploitation de loteries ou de paris sportifs.

Si l'accord conclu engage le gouvernement du Canada, il n'engage pas le Parlement du Canada. Le Parlement du Canada ne peut être lié que par la Charte des droits et libertés et par la Constitution. Il est donc toujours loisible à tout futur gouvernement de changer la loi concernant les loteries. Un éventuel Parlement pourrait toujours remettre au gouvernement fédéral tous les pouvoirs que le projet de loi C-81 propose de lui retirer et serait tout à fait en droit de le faire.

**Le président:** Sans le consentement des provinces? Ou porterait-il atteinte au présent accord, s'il le faisait?

**M. Piragoff:** Le Parlement n'est pas partie à l'accord. Personne ne peut conclure un accord avec le Parlement du Canada. Le Parlement est libre d'agir comme il l'entend. Que le gouvernement soit tenu ou non de respecter l'accord est une toute autre question. Je suis incapable de dire pendant combien de temps l'accord sera en vigueur. Évidemment, rien n'empêche le Parlement de présenter dans les années à venir des amendements visant à rendre au gouvernement fédéral les pouvoirs qu'on propose de lui retirer en vertu du projet de loi C-81.

**Le président:** Je suppose que, d'après vous, dans l'éventualité où le Parlement déciderait de ne pas adopter le projet de loi, on ne pourrait considérer qu'il a porté atteinte à l'accord.

**M. Piragoff:** Le Parlement n'est pas partie à l'accord. Seuls le gouvernement du Canada et les gouvernements des provinces le sont.

[Text]

**Senator Stanbury:** Parliament was not bound by the 1979 agreement, and so certainly it could not bind subsequent Parliaments. There is therefore nothing to bind the Government of Canada to the agreement until such time as this bill is passed.

**Mr. Piragoff:** I am not sure that I follow your comments, Senator Stanbury.

**Senator Stanbury:** I think I have answered my own question. As you say, Parliament is never a party to an agreement. I was about to say that a given Parliament could only bind that particular Parliament; that it could not bind subsequent Parliaments. Therefore, the 1979 Parliament, even if it had bound itself, could not have bound subsequent Parliaments.

The easy answer is that Parliament cannot be bound in any event.

**Senator Lewis:** Is there anything in the federal-provincial agreement which calls for these amendments to be implemented within a certain time period? In other words, if these amendments are not implemented within a given time period, the agreement would be null and void.

**Mr. Piragoff:** There is no clause which specifies what the outcome shall be should the agreement be breached by any party.

**Senator Stanbury:** The minister said that part of the agreement was that these amendments be implemented by December 31 next. I take it that that had nothing to do with the 1979 agreement.

**Mr. Piragoff:** That is right.

**Senator Stanbury:** That relates strictly to the agreement calling for \$100 million in funding for the Calgary Olympics.

**Mr. Piragoff:** That is correct, the agreement signed in June of 1985.

**The Chairman:** Can we get an explanation as to why the funds from these lotteries are not directed, except in the case of charitable organizations, where obviously they would have to be directed?

It seems to me that the conduct of a lottery — and this, I think, is a concern of the Ontario government — does not include a direction of the funds derived therefrom, specifically into sport activities, cultural activities, medical research, or any of the other areas, and that is something that I think was part of the original intent of these lottery schemes when they were first established.

It seems to me that each province is free to set up as many different money-making schemes as it wishes, with the money being used totally as that province wishes.

Is that the understanding of the federal government, and is that the spirit in which this most recent agreement was reached with the provinces; that is, with the provinces left completely unfettered in terms of how the money is not only raised but spent?

**Mr. Piragoff:** I cannot comment on the intent of the negotiators. I was not privy to all of the negotiations.

[Traduction]

**Le sénateur Stanbury:** Le Parlement n'était pas lié par l'accord de 1979 et ne pouvait sûrement pas engager les Parlements ultérieurs. Par conséquent, rien ne peut lier le gouvernement du Canada à l'accord tant que le projet de loi n'est pas adopté.

**M. Piragoff:** Je ne suis pas sûr de saisir vos propos, sénateur Stanbury.

**Le sénateur Stanbury:** Je pense que j'ai moi-même répondu à ma question. Comme vous le dites, le Parlement n'est jamais partie à un accord. J'allais dire qu'un Parlement donné ne pouvait engager que lui-même, et pas les Parlements ultérieurs. Par conséquent, le Parlement de 1979, même s'il s'engageait lui-même, ne pourrait engager les Parlements à venir.

En fait, c'est bien simple, quoiqu'il arrive, le Parlement ne peut être lié.

**Le sénateur Lewis:** Y a-t-il des dispositions dans l'accord fédéral-provincial qui exigent que ces amendements soient adoptés dans un certain délai? Autrement dit, s'ils n'étaient pas apportés dans un délai donné, l'accord deviendrait-il nul et non avenu?

**M. Piragoff:** Aucune disposition ne précise ce qu'il adviendrait si l'accord devait être rompu par l'une des parties.

**Le sénateur Stanbury:** Le ministre a déclaré que l'accord prévoyait entre autres que les amendements soient adoptés d'ici le 31 décembre prochain. J'imagine qu'il n'était pas du tout question de l'accord de 1979.

**M. Piragoff:** C'est exact.

**Le sénateur Stanbury:** Il est uniquement question de l'entente prévoyant des fonds de financement de 100 millions de dollars pour les Jeux olympiques de Calgary.

**M. Piragoff:** C'est exact, il s'agit de l'accord signé en juin 1985.

**Le président:** Peut-on nous expliquer pourquoi les fonds recueillis par ces loteries ne sont pas versés, sauf dans le cas des organismes de charité, là où de toute évidence ils devraient l'être?

A mon avis, l'exploitation d'une loterie, et je pense que c'est justement un sujet de préoccupation pour le gouvernement de l'Ontario, ne prévoit pas expressément que les fonds qu'elle procure doivent être versés à des activités sportives ou culturelles, à la recherche médicale ou à toute autre discipline, alors qu'il me semble que cette particularité faisait partie de l'intention originale des loteries quand elles ont été instaurées.

Il me semble comprendre que chaque province est libre de mettre sur pied autant d'opérations lucratives qu'elle le désire et d'utiliser les fonds exactement comme elle l'entend.

Est-ce bien ce que conçoit le gouvernement fédéral et est-ce dans cet esprit que le dernier accord a été conclu avec les provinces? Autrement dit, accorde-t-on aux provinces toute la latitude voulue tant pour ce qui est de la façon de recueillir les fonds que pour ce qui est de la façon de les dépenser?

**M. Piragoff:** Je ne peux me prononcer sur l'intention des négociateurs. Je ne suis pas au courant de toutes les négociations.



*[Text]*

I can, however, say what the current law is. Under the current law, and the law as it will be amended by this bill, the provinces are free to do with the money as they wish.

Let me now deal with the Sports Pool Corporation. While the Criminal Code did not limit how the federal government was to spend that money, the Sports Pool Corporation Act, which was the act which set up the corporation to run the sports pool, did place limits on the use of the moneys raised. As I understand it, any moneys raised were to be used for sports promotion, medical research purposes, and the like.

But that was a separate act of Parliament. There is nothing in the Criminal Code which restricts how the provincial governments are to distribute the proceeds from lotteries. The provincial governments themselves, however, either by way of legislation or regulation, are free to determine how such proceeds are to be distributed.

**The Chairman:** I have some concern with that. As you say, it will now be within the domain of the provincial jurisdiction.

Are there any other questions?

**Senator Buckwold:** I am just wondering what relationship the legislation setting up the Sports Pool has to this, in the sense that the Sports Pool is now no longer operational. What do the provinces now do with the proceeds raised?

**Mr. Piragoff:** The agreement deals with the payments aspect. Certainly there are some provisions in respect of payments. Unfortunately, I do not have the precise details in that regard. I apologize.

**The Chairman:** Do you think it will be possible for the committee to get copies of the agreement? The committee members should have the opportunity of examining it.

The Minister of Justice will be before the committee on a series of matters Tuesday next and we might take that opportunity, in the event that there are further questions with respect to these amendments, to put additional questions to the minister.

**Mr. Piragoff:** We will see that copies of the agreement are forwarded to the committee.

**The Chairman:** In that event, we will advise the Minister of Justice that questions on the agreement and the amendments contained in Bill C-81 may well be on the agenda for that meeting.

Do honourable senators have additional questions at this point?

**Senator Buckwold:** I have one of a general nature, Madam Chairman.

You have spoken of the interprovincial organization established in respect of lotteries. Presumably, this organization is comprised of representatives from the various provinces and meets to discuss a variety of matters, including, perhaps, how much each province earns and how payments are allocated, and whatnot.

*[Traduction]*

Je peux toutefois préciser ce que la loi actuelle prévoit. Conformément à la loi actuelle et à la loi telle qu'elle sera modifiée par le présent projet de loi, les provinces sont libres d'utiliser les fonds à leur guise.

Permettez-moi de parler de la Société des paris sportifs. Alors que le Code criminel ne limite en rien la façon dont le gouvernement fédéral entend dépenser ses fonds, la Loi sur la Société des paris sportifs, qui crée la société chargée d'exploiter les paris sportifs, impose des limites quant à l'utilisation des fonds recueillis. D'après moi, les fonds recueillis devaient servir à la promotion du sport, à la recherche médicale et à d'autres objectifs du genre.

Mais il s'agit d'une autre loi. Rien dans le Code criminel ne limite la façon dont les gouvernements provinciaux peuvent distribuer les recettes des loteries. Toutefois, ils sont libres de déterminer, soit par des lois soit par des règlements, la façon dont ces recettes seront distribuées.

**Le président:** J'ai certaines inquiétudes à ce sujet. Comme vous dites, la question sera maintenant du ressort des provinces.

Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Buckwold:** Je me demande simplement qu'est-ce que la loi créant la Société des paris sportifs a à voir là-dedans, étant donné qu'elle n'existe plus. Que font les provinces maintenant avec les fonds recueillis?

**M. Piragoff:** L'accord vise les paiements. Il y a sûrement des dispositions au sujet des paiements. Malheureusement, je ne connais pas les précisions à ce sujet. Je m'en excuse.

**Le président:** Pensez-vous que le comité pourrait obtenir copie de l'accord? Les membres du comité devraient avoir la possibilité de l'étudier.

Le ministre de la Justice doit comparaître devant le comité pour discuter d'une foule de questions mardi prochain et nous pourrions profiter de l'occasion pour l'interroger, dans l'éventualité où des préoccupations susciteraient au sujet de ces modifications.

**M. Piragoff:** Nous verrons à ce que des exemplaires de l'accord soient envoyés au comité.

**Le président:** Dans ce cas, nous informerons le ministre de la Justice que des questions concernant l'accord et les modifications prévues dans le projet de loi C-81 seront au programme de cette séance.

Les honorables sénateurs ont-ils d'autres questions à poser à ce sujet?

**Le sénateur Buckwold:** J'ai une question générale à poser, Madame le président.

Vous avez parlé de l'organisme interprovincial chargé de s'occuper des loteries. Vraisemblablement, cet organisme est composé de représentants des différentes provinces qui se réunissent pour discuter de toutes sortes de questions et peut-être de la façon dont les provinces recueillent et distribuent les fonds.



[Text]

Does this organization have any control over the number of lotteries that may be established in any given province? Or is it within the prerogative of the respective provinces to set up as many lotteries as they may wish?

**Mr. Piragoff:** I am unsure as to the powers of the interprovincial corporation, Senator Buckwold. It is a corporation that has been created by the provincial governments. I am not sure what its powers are or even of its relationship to each of the provincial governments.

**The Chairman:** It would appear that there are no further questions, gentlemen. On behalf of the committee, I want to thank you for your assistance.

I can advise the committee that Inspector John Wilson, of the Criminal Intelligence Agency of the Province of Ontario, wishes to appear before the Committee in respect of Bill C-81.

As well, I have had some intimation from the Government of the Province of Ontario that it may wish to make representations. Certainly, some concerns have been expressed by the Province of Ontario in respect of the process, and as well there were a couple of substantive concerns expressed.

I was pleased to hear the minister say that the Minister of Justice has replied to the Attorney General of Ontario in respect of his concerns, and it is possible that all of those concerns will be allayed by that communication. In any event, we will await events on that front.

In the meantime, I think we should try to schedule the appearances of the police associations. Some of these associations have expressed a great concern that they had not been consulted in relation to this process.

**Senator Robertson:** Would they not have been consulted by their respective provincial governments?

**The Chairman:** One would assume that they would have been. Other than the Province of Ontario, we have not had any replies from the various provincial jurisdictions. It may be that some of the provinces did a more thorough job than others in terms of consulting with the various provincial organizations.

**Senator Robertson:** That would seem to be the logical process.

**The Chairman:** Yes, one would think so.

**Senator Stanbury:** Madam Chairman, have we, as a matter of course, advised the provincial Attorneys General that we are dealing with this legislation and requesting their input?

**The Chairman:** Yes. To this point, we have had no official reply from any one of them.

As Senator Nurgitz has said, and as has been pointed out by the minister, Bill C-81 is the result of the federal-provincial agreement entered into in June of 1985. One, therefore, has to assume that the provinces are satisfied with it. In any event, our practice has been to advise all provincial Attorneys General of matters that affect the provinces and to invite their input.

I am sure we will have some reply by early next week, and hopefully before we meet with the Minister of Justice on Tuesday next.

[Traduction]

Cet organisme exerce-t-il un contrôle sur le nombre des loteries qui peuvent être créées dans une province donnée? Chaque province est-elle libre de mettre sur pied autant de loteries qu'elle le désire.

**M. Piragoff:** Je ne connais pas avec précision les pouvoirs de l'organisme interprovincial, sénateur Buckwold. Il a été créé par les gouvernements provinciaux. Je ne connais pas bien ses pouvoirs ni même ses liens avec chacun des gouvernements provinciaux.

**Le président:** Il semblerait qu'il n'y a plus de question, messieurs. Au nom du comité, je tiens à vous remercier de votre présence parmi nous.

J'informe le comité que l'inspecteur John Wilson du Criminal Intelligence Agency de la province de l'Ontario désire venir témoigner devant le comité au sujet du projet de loi C-81.

J'ai aussi été pressenti par le gouvernement de la province de l'Ontario qui aimerait se prononcer à ce sujet. Des inquiétudes ont été formulées par la province de l'Ontario, dont une ou deux assez importantes.

J'ai été heureux d'entendre le ministre indiquer que le ministre de la Justice avait répondu au Procureur général de l'Ontario à ce sujet et que cette communication pourrait résoudre tous les points soulevés. Quoiqu'il en soit, nous attendons la suite des événements.

Dans l'intervalle, je pense que nous devrions fixer la date de comparution des associations policières. Certaines d'entre elles sont fort contrariées de ne pas avoir été consultées sur la question.

**Le sénateur Robertson:** N'auraient-elles pas été consultées par chacun des gouvernements provinciaux?

**Le président:** On pourrait présumer que oui. À part le cas de la province de l'Ontario, nous n'avons rien reçu des autres administrations provinciales. Certaines provinces ont peut-être consulté les différents organismes provinciaux de façon plus systématique que d'autres.

**Le sénateur Robertson:** C'est la façon logique de procéder, il me semble.

**Le président:** Oui, il me semble.

**Le sénateur Stanbury:** Madame le Président, avons-nous informé les Procureurs généraux des provinces que nous étudions ce projet de loi et leur avons-nous demandé de nous faire part de leurs observations?

**Le président:** A ce jour, nous n'avons reçu aucune réponse officielle d'aucun d'entre eux.

Comme le sénateur Nurgitz l'a dit, et comme le ministre l'a indiqué, le projet de loi C-81 découle de l'accord fédéral-provincial conclu en juin 1985. Il faut donc présumer que les provinces en sont satisfaites. Quoi qu'il en soit, nous avons pour habitude d'informer tous les Procureurs généraux des questions qui touchent leur province et de les inviter à se prononcer.

Je suis sûre que nous aurons des réponses d'ici le début de la semaine prochaine et, avant notre rencontre avec le ministre de la Justice, mardi prochain.

*[Text]*

As honourable senators are aware, Bill C-81 consists of amendments to rather sensitive sections of the Criminal Code. Mr. Jelinek, in introducing this measure in the House of Commons, pointed out that the bill involves extremely complex provisions of the Criminal Code. That being so, I think it warrants further consideration on our part.

We will go ahead and schedule the appearances of the Criminal Intelligence Agency for Ontario.

**Senator Nurgitz:** Do I understand that that agency was to speak in opposition to the bill?

**The Chairman:** I am not sure what the position of that agency is. The indication was that the bill legalizes gambling to some extent, and in that respect they have some concern.

At this point, the committee will go into an *in camera* session.

The committee continued *in camera*.

*[Traduction]*

Comme les honorables sénateurs le savent, le projet de loi C-81 prévoit la modification d'articles assez critiques du Code criminel. Quand il a présenté le projet de loi à la Chambre des communes, M. Jelinek a souligné que le projet de loi touchait des dispositions très complexes du Code criminel. À ce titre, je pense qu'il exige un examen approfondi de notre part.

Nous allons fixer les dates de comparution du Criminal Intelligence Agency de l'Ontario.

**Le sénateur Nurgitz:** Dois-je comprendre que ce service conteste le projet de loi?

**Le président:** Je ne connais pas avec précision sa position. Il a indiqué avoir certaines réserves sur le fait que le projet de loi légalise jusqu'à un certain point le jeu.

Le comité tiendra maintenant une séance à huis clos.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

## WITNESSES—TÉMOINS

*(On Bill C-81)*

*From the Department of Justice, Criminal Law Policy and  
Amendments Section:*

Mr. Donald Piragoff, Counsel.

*From the Ministry of State—Fitness and Amateur Sport:*

Mr. Allan Higdon, Legislative Assistant to the Minister.

*(Sur le projet de loi C-81)*

*Du Ministère de la Justice, Section de la politique et de la  
modification du droit en matière pénale:*

M. Donald Piragoff, avocat.

*Du ministère d'État—Condition physique et sport amateur:*

M. Allan Higdon, adjoint législatif auprès du ministre.



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Legal and Constitutional Affairs

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

Tuesday, December 3, 1985

Issue No. 30

**Second proceedings on:**

The Examination of Bill C-81, "An Act to amend the Criminal Code (lotteries)"

**Complete proceedings on:**

The Examination of Bill C-78, "An Act to amend the Governor General's Act, the Governor General's Retiring Annuity Act, the Salaries Act and the Judges Act"

**First proceedings on:**

The Examination of Bill C-49, "An Act to amend the Criminal Code (prostitution)"

**Twelfth proceedings on:**

The Examination of the subject-matters of Bill C-46, "An Act to amend the Divorce Act"; Bill C-47 "An Act respecting the Divorce and Corollary Relief Act"; AND Bill C-48, "Family Orders Enforcement Assistance Act"

**INCLUDING:**

Reports of the Committee on Bill C-78

**APPEARING:**

The Honourable John C. Crosbie, P.C., M.P.

**WITNESSES:**

(See back cover)

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Le mardi 3 décembre 1985

Fascicule n° 30

**Deuxième fascicule concernant:**

L'étude du projet de loi C-81, «Loi modifiant le Code criminel (loteries)»

**Seul et unique fascicule concernant:**

L'étude du projet de loi C-78, «Loi modifiant la Loi sur le gouverneur général, la Loi sur la pension de retraite du gouverneur général, la Loi sur les traitements et la Loi sur les juges»

**Premier fascicule concernant:**

L'étude du projet de loi C-49, «Loi modifiant le Code criminel (prostitution)»

**Douzième fascicule concernant:**

L'étude de la teneur des projets de loi C-46, «Loi modifiant la Loi sur le divorce»; C-47, «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires»; ET C-48, «Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales»

**Y COMPRIS:**

Le Rapport du Comité sur le projet de loi C-78

**COMPARAÎT:**

L'honorable John C. Crosbie, c.p., député

**TÉMOINS:**

(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Barootes	Lewis
Buckwold	*MacEachen (or Frith)
Cools	Robertson
Doyle	Robichaud
Fairbairn	*Roblin (or Doody)
Flynn	Stanbury

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Barootes	Lewis
Buckwold	*MacEachen (ou Frith)
Cools	Robertson
Doyle	Robichaud
Fairbairn	*Roblin (ou Doody)
Flynn	Stanbury

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

## ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, November 27, 1985:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Nurgitz, seconded by the Honourable Senator Marshall, for the second reading of the Bill C-81, intituled: "An Act to amend the Criminal Code (lotteries)"

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Marshall, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Thursday, November 28, 1985:

"Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Bielish, that the Bill C-78, intituled: "An Act to amend the Governor General's Act, the Governor General's Retiring Annuity Act, the Salaries Act and the Judges Act", be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Bielish, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, December 3, 1985:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*), seconded by the Honourable Senator Barootes, for the second reading of the Bill C-49, intituled: "An Act to amend the Criminal Code (prostitution)"

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator MacDonald (*Halifax*) moved, seconded by the Honourable Senator Barootes, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

## ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 27 novembre 1985:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, appuyé par l'honorable sénateur Marshall, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-81, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel (loteries)».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Marshall, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du jeudi 28 novembre 1985:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Nurgitz, propose, appuyé par l'honorable sénateur Bielish, que le Projet de loi C-78, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur le gouverneur général, la Loi sur la pension de retraite du gouverneur général, la Loi sur les traitements et la Loi sur les juges», soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Bielish, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 3 décembre 1985:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*), appuyé par l'honorable sénateur Barootes, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-49, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel (prostitution)».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) propose, appuyé par l'honorable sénateur Barootes, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate,  
Wednesday, June 12, 1985:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-46, intituled: “An Act to amend the Divorce Act”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-47, intituled: “An Act respecting divorce and corollary relief”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine and consider the subject-matter of the Bill C-48, intituled: “An Act to provide for the release of information that may assist in locating defaulting spouses and other persons and to permit, for the enforcement of support orders and support provisions, the garnishment and attachment of certain moneys payable by Her Majesty in right of Canada”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 12 juin 1985:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de Loi C-46, intitulé: «Loi modifiant la loi sur le divorce», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-47, intitulé: «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips:

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-48, intitulé: «Loi prévoyant la communication de renseignements susceptibles de permettre de retrouver les conjoints défaillants et d'autres personnes, ainsi que la saisie-arrêt, pour l'exécution d'ordonnances et d'ententes alimentaires, de certaines sommes entre les mains de Sa Majesté du chef du Canada», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 3, 1985  
(42)

## Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 6:00 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Barootes, Buckwold, Doyle, Fairbairn, Flynn, Frith, Lewis, Neiman, Roblin and Stanbury. (10)

*Other Senators present:* The Honourable Senator Finlay Macdonald (Halifax).

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald Macdonald, Research Officer. *From the Senate of Canada:* Mr. Mark Audcent, Assistant Law Clerk and Parliamentary Counsel.

*Also in attendance:* The Official Report of the Senate.

*Appearing:* The Honourable John C. Crosbie, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

## Witnesses:

## On Bill C-81:

*From the Department of Justice, Criminal Law Policy and Amendments Section:*

Mr. Richard Mosley, General Counsel.

## On Bill C-78:

*From the Department of Justice:*

Mr. David Paget and Ms. Madelaine Basta.

## On Bill C-49:

*From the Department of Justice, Criminal Law Policy and Amendments Section:*

Mr. Richard Mosley, General Counsel.

## On the subject-matters of Bill C-46, C-47 and C-48)

*From the Department of Justice, Family Law Policy and Amendments Section:*

Mr. François Chrétien, Counsel.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 27, 1985, resumed consideration of Bill C-81, intitled: "An Act to amend the Criminal Code (lotteries)".

Mr. Richard Mosley answered questions.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 28, 1985, considered Bill C-78, intitled: "An Act to amend the Governor General's Act, the Governor General's Retiring Annuity Act, the Salaries Act and the Judges Act".

The Minister made a statement and answered questions.

*Ordered,*—That the Chairman report the Bill to the Senate without amendment.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated December 3, 1985, commenced consideration of Bill C-

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 3 DÉCEMBRE 1985  
(42)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 heures sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman, (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Barootes, Buckwold, Doyle, Fairbairn, Flynn, Frith, Lewis, Neiman, Roblin et Stanbury (10).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Finlay Macdonald (Halifax).

*Également présents: De la Bibliothèque du Parlement:* M. Donald Macdonald, attaché de recherche. *Du Sénat du Canada:* M. Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire adjoint.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Comparent:* L'honorable John C. Crosbie, c.p., député, ministre de la Justice et Procureur général du Canada.

## Témoins:

## Projet de loi C-81:

Du ministère de la Justice, Section de la politique et de la modification du droit en matière pénale:

M. Richard Mosley, avocat général.

## Projet de loi C-78)

Du ministère de la Justice:

M. David Paget et M<sup>me</sup> Madelaine Basta.

## Projet de loi C-49:

Du ministère de la Justice, Section de la politique et de la modification du droit en matière pénale:

M. Richard Mosley, avocat général.

## La teneur des projets de loi C-46, C-47 et C-48:

Du ministère de la Justice, Section de la politique et de la modification du droit en matière pénale:

M. François Chrétien, avocat.

Conformément à son ordre de renvoi du 27 novembre 1985, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-81, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel (loteries)».

M. Richard Mosley répond aux questions.

Conformément à son ordre de renvoi du 28 novembre 1985, le Comité étudie le projet de loi C-78, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur le gouverneur général, la Loi sur la pension de retraite du gouverneur général, la Loi sur les traitements et la Loi sur les juges».

Le ministre fait une déclaration et répond aux questions.

*Il est ordonné:*—Que le président fasse rapport du projet de loi au Sénat sans modification.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 décembre 1985, le Comité entreprend l'étude du projet de loi C-49, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel (prostitution)».

49, intituled: "An Act to amend the Criminal Code (prostitution)".

The Minister made a statement and with the other witnesses answered questions.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 12, 1985, resumed consideration of the subject-matters of Bill C-47, intituled: "An Act respecting the Divorce and Corollary Relief Act"; and Bill C-48, intituled: "Family Orders Enforcement Assistance Act".

The Minister made a statement and with the other witnesses answered questions.

The Committee resumed consideration of Bill C-81, "An Act to amend the Criminal Code (lotteries)".

The Minister and the other witnesses answered questions.

At 8:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

Le ministre fait une déclaration et, avec les autres témoins, répond aux questions.

Conformément à son ordre de renvoi du 12 juin 1985, le Comité reprend l'étude de la teneur des projets de loi C-47 intitulé: «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires», et C-48: «Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales».

Le ministre fait une déclaration et, avec les autres témoins, répond aux questions.

Le Comité reprend l'étude du projet de loi C-81, «Loi modifiant le Code criminel (loteries)».

Le ministre et les autres témoins répondent aux questions.

A 20 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

## REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, December 5, 1985

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

## TENTH REPORT

Your Committee to which was referred Bill C-78, intituled: "An Act to amend the Governor General's Act, the Governor General's Retiring Annuity Act, the Salaries Act and the Judges Act", has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, November 28, 1985, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

## RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 5 décembre 1985

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

## DIXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-78, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur le gouverneur général, la Loi sur la pension de retraite du gouverneur général, la Loi sur les traitements et la Loi sur les juges», a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 28 novembre 1985, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

*La présidente*

Joan B. Neiman

*Chairman*



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, December 3, 1985

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which were referred Bill C-81, to amend the Criminal Code (lotteries), Bill C-78, to amend the Governor General's Act, the Governor General's Retiring Annuity Act, the Salaries Act and the Judges Act, and Bill C-49, to amend the Criminal Code (prostitution), met this day at 6 p.m. to give consideration to the bills and to give consideration to the subject matter of Bill C-46, to amend the Divorce Act, Bill C-47, respecting the Divorce and Corollary Relief Act, and Bill C-48, the Family Orders Enforcement Assistance Act.

**Senator Joan Neiman** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, you have undoubtedly heard the bell in the other place. It is a 15-minute bell calling for a vote; so the minister has been delayed.

Until he arrives, I thought it might be as well for us to take a look at Bill C-81, to amend the Criminal Code (lotteries) because Mr. Richard Mosley of the Department of Justice, who has been following this bill on behalf of the minister, is here and he is prepared to answer some questions with regard to background or factual matters with respect to that bill.

When the minister arrives, we will consider the bills that we have before us in the order that is preferable to the minister.

Senator Stanbury, would you like to start the questioning?

**Senator Stanbury:** Yes. Mr. Mosley, I must confess I have so much material here that I am a little lost tonight, we are hoping to cover so much this evening with the minister. However, perhaps we might get a little clarification from you. Mr. Jelinek was here the other day and we got into a discussion about the kind of consultation that went on with the attorneys general. He said quite frankly that the main persons with whom he had consultations and a responsibility to consult in the provinces were his counterparts, the people who had responsibility for lotteries in the provinces, but that he was satisfied that the attorneys general had also been consulted, and he talked about some meetings. I am not sure that I have any detail of those meetings, other than one that took place, apparently, in Montreal some time in May. I am wondering if you can elucidate the question of consultation with the Attorneys General and what the extent of that consultation was.

**Mr. Richard Mosley, General Counsel, Criminal Law Policy and Amendments Section, Department of Justice:** Certainly. Madam Chairman, the process of discussions between the Department of Justice and the provincial attorneys general in respect of the amendments to the code began with a meeting of federal and provincial deputy ministers responsible for criminal justice which was held in Montreal on May 2 of this

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 3 décembre 1985

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit ce jour même à 18 heures pour étudier le projet de loi C-46, modifiant la Loi sur le divorce, le projet de loi C-47 concernant la Loi sur le divorce et les mesures accessoires, le projet de loi C-48, Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales, le projet de loi C-78, modifiant la Loi sur le gouverneur général, la Loi sur la pension de retraite du gouverneur général, la Loi sur les traitements et la Loi sur les juges, ainsi que le projet de loi C-81 modifiant le Code criminel (loteries).

**Le sénateur Joan Neiman** (*présidente*) préside la séance.

**La présidente:** Honorables sénateurs, vous avez certainement entendu sonner la cloche de l'autre côté. Cette sonnerie d'appel de 15 minutes signifie la tenue d'un vote, ce qui explique le retard du ministre.

En l'attendant, je pense qu'il serait bon de se pencher sur le projet de loi C-81 modifiant le Code criminel (loteries) puisque nous avons ici même M. Richard Mosley du ministère de la Justice, qui a suivi ce projet de loi au nom du ministre. Je crois qu'il est prêt à répondre à vos questions sur ce projet de loi.

Dès l'arrivée du ministre, nous étudierons les projets de loi que nous avons devant nous dans l'ordre que préférera le ministre.

Sénateur Stanbury, voulez-vous commencer à poser des questions?

**Le sénateur Stanbury:** Certainement. Monsieur Mosley, je dois vous avouer que j'ai tellement de documents devant moi ce soir que je suis un peu perdu. Nous espérons en effet aborder énormément de choses ce soir avec le ministre. Peut-être pourrais-je auparavant obtenir certaines explications de votre part. M. Jelinek était présent l'autre jour et nous nous sommes lancés dans une discussion sur le genre de consultations ayant eu lieu avec les procureurs généraux. Il a indiqué très franchement que les principales personnes avec lesquelles il avait eu des consultations et qu'il se doit de consulter dans les provinces, étaient ses homologues, c'est-à-dire en fait les personnes responsables des loteries dans les provinces. Il a toutefois ajouté qu'il était convaincu que les procureurs généraux avaient eux aussi été consultés, puis il a parlé de certaines réunions. Je ne suis pas certain de posséder les détails de ces réunions, si ce n'est de celle qui a eu lieu apparemment à Montréal dans le courant du mois de mai. Je me demande si vous pourriez éclaircir la question des consultations qui ont eu lieu avec les gouverneurs généraux et nous dire également sur quoi elles ont porté.

**M. Richard Mosley, avocat général, Section de la politique et de la modification du droit en matière pénale, ministère de la Justice:** Certainement. Madame la présidente, les discussions qui ont eu lieu entre le ministère de la Justice et les procureurs généraux des provinces en ce qui a trait aux amendements au Code ont commencé dans le cadre d'une réunion des sous-ministres fédéral et provinciaux responsables de la justice

*Text]*

year. At that time, we tabled a draft agreement which had been worked up by Mr. Jelinek's staff and representatives of the provincial departments responsible for lotteries, and of the Interprovincial Lotteries Corporation, and with which at that point we had had a hand with respect to the code amendments and some discussion as to the other terms of the agreement relating to the litigation that was under way at that time.

Proposals came as a bit of a surprise to most of the provincial attorneys general who, to our understanding, up to that point, had not been included in the discussions with the provincial ministers responsible for lotteries. We followed that meeting with a further meeting of officials at my level, the level of the directors within the respective departments, in Halifax on June 5 and 6. That meeting following, however, the signing on June 3 of the agreement which contained the draft amendments to the code which appear in the document identified as Schedule A which has been circulated to you.

Following that, there was an exchange of correspondence in which we solicited suggestions from the provincial departments for further changes to the amendments in accordance with the term of the agreement signed on the 3rd, which called for further consultations with the provincial attorneys general, and, as a result, we made some further changes to the proposed amendments. They do not reflect exactly what is contained in Schedule A, but correspond in substance to what appears in that document. The further amendments were proposed by several provinces to accommodate their interests. For example, the inclusion of fisheries fairs was proposed by the maritime provinces, since there was an exception in the code dealing with agricultural fairs, and that would provide the opportunity for fisheries fairs in the maritimes to conduct games of chance.

Following that exchange of correspondence, several of the proposals made by the provinces were incorporated in the draft legislation that was tabled in the house. There was a further discussion in mid-November. That followed the introduction of the bill, and followed a notice that had gone out to each of the provincial attorneys general concurrent in time with the introduction of the bill as to the form that the bill would take.

**Senator Stanbury:** If I understand you correctly, that meeting on May 2 in Montreal involved simply a matter of tabling the agreement at that point, is that correct?

**Mr. Mosley:** That was essentially it. It was tabled; we explained how we viewed the amendments that were being proposed.

**Senator Stanbury:** Was there a long discussion at that time?

**Mr. Mosley:** There was a discussion primarily on the question of process. The substance of the amendments was not gone into, to any great extent.

**Senator Stanbury:** So the follow-up meeting that you spoke of was in June?

**Mr. Mosley:** That is correct.

*[Traduction]*

criminelle, le 2 mai de cette année à Montréal. A cette époque, nous avons présenté un projet d'entente élaboré par le personnel de M. Jelinek et des représentants des ministères provinciaux responsables des loteries et de la Société interprovinciale des loteries, laquelle avait eu alors des discussions avec nous sur les autres dispositions de l'entente relativement au contentieux en cours à cette époque, et nous avait apporté son aide en ce qui a trait aux amendements au Code.

Les propositions ont quelque peu surpris la plupart des procureurs généraux provinciaux qui, à ce que nous croyons, n'avaient pas alors été inclus dans les discussions avec les ministres provinciaux responsables des loteries. Cette réunion fut suivie d'une autre de hauts fonctionnaires de mon niveau, du niveau des directeurs des ministères respectifs, à Halifax les 5 et 6 juin. Toutefois, cette réunion avait été précédée le 3 juin de la signature de l'entente qui contenait les projets d'amendements au Code et qui se trouve dans le document intitulé Annexe A qui vous a été remis.

Il y eut ensuite un échange de lettres dans lesquelles nous demandions aux ministères provinciaux de faire des suggestions pour apporter d'autres changements aux amendements conformément aux dispositions de l'entente signée le 3, laquelle prévoyait d'autres réunions de consultations avec les procureurs généraux des provinces, et c'est ainsi que nous avons apporté d'autres changements aux amendements proposés. Ils ne traduisent pas exactement ce qui est indiqué à l'Annexe A, mais leur substance correspond néanmoins aux informations dudit document. Les amendements supplémentaires furent proposés par plusieurs provinces afin de tenir compte de leurs intérêts. Par exemple, les provinces maritimes ont proposé d'inclure les foires des produits de la pêche puisque le Code comporte une exception en ce qui a trait aux foires agricoles. Les foires des produits de la pêche des provinces maritimes auraient ainsi la possibilité d'organiser des jeux de hasard.

A la suite de cet échange de correspondance, plusieurs des propositions avancées par les provinces furent insérées au projet de loi présenté devant la Chambre. D'autres discussions eurent lieu vers la mi-novembre après la présentation du projet de loi et après l'envoi d'un avis à chacun des procureurs généraux provinciaux sur le mode de présentation du projet de loi en même temps que le projet de loi était présenté.

**Le sénateur Stanbury:** Si je vous comprends bien, cette réunion du 2 mai qui eut lieu à Montréal portait simplement sur le dépôt de l'entente, n'est-ce pas?

**M. Mosley:** C'est essentiellement cela. L'entente a été déposée après quoi nous avons expliqué la façon dont nous envisageons les amendements proposés.

**Le sénateur Stanbury:** La discussion fut-elle longue?

**M. Mosley:** Une discussion eut lieu principalement sur le procédé. Il n'a pas été question de la substance même des amendements.

**Le sénateur Stanbury:** Ainsi, la réunion qui suivit à propos de laquelle vous avez fait allusion eut lieu en juin?

**M. Mosley:** C'est exact.



[Text]

**Senator Stanbury:** That was where the substance of the Criminal Code amendments was discussed?

**Mr. Mosley:** That is correct, although I should add that there was also a considerable discussion at that time on process, as well.

**Senator Stanbury:** You mentioned that the amendments in Bill C-81 are substantially the same as those in Schedule A?

**Mr. Mosley:** Yes.

**Senator Stanbury:** Would you be kind enough to draw our attention to areas where there is a difference of more than just wording?

**Mr. Mosley:** Quite frankly, senator, that presents me with a problem. I was not prepared to do that this evening, but I would be happy to deliver to the committee a summary of each of the changes from the schedule that appear in the bill within a day or two.

**Senator Stanbury:** I think that might be helpful. I am speaking of the draft amendments to the Criminal Code which were attached as Schedule A to the agreement with the provinces, and how that compares with the amendments which actually appear in Bill C-81.

**Mr. Mosley:** Yes. If I could perhaps explain. Some of the changes were simply to accommodate the preferences of the legislative draft persons within the department. The Schedule A does not reflect their work, so Bill C-81 is, of course, a legislative draft based on Schedule A, but there were some further changes of a substantive nature that were made primarily, as I say, to accommodate the wishes of those provinces that had indicated that they wanted further amendments.

**Senator Stanbury:** I think that is all I have for the moment on that subject.

**The Chairman:** Mr. Mosley, I wonder if I could simply have a clarification, following Senator Stanbury's question. I see immediately that there is one addition here to the bill itself which does not appear in Schedule A, and that is the exception for fairs. Can you explain what the process was by which that was put in, if it is not in the actual agreement, and what does it intend?

**Mr. Mosley:** Are you referring to paragraph (c)?

**The Chairman:** I am referring to the exemption for fairs under clause 2 right at the beginning of the bill, subparagraph (3). I have not had a chance to read the schedule in detail but I do not think that is in here.

**Mr. Mosley:** My recollection is that that was simply to clarify the meaning of one of the provisions of the schedule but I would have to go over it in some detail and to review our file on that point to ascertain exactly where the particular amendment came from.

**The Chairman:** I do not think we have copies of the Criminal Code before us and I wonder if you can say what that sec-

[Traduction]

**Le sénateur Stanbury:** Il s'agit de la réunion au cours de laquelle il fut question de l'essentiel des amendements au Code criminel, n'est-ce pas?

**M. Mosley:** En effet. Je dois toutefois ajouter qu'une très longue discussion eut également lieu à ce moment sur le procédé.

**Le sénateur Stanbury:** Vous avez indiqué que les amendements au projet de loi C-81 sont sensiblement les mêmes que ceux de l'Annexe A?

**M. Mosley:** Effectivement.

**Le sénateur Stanbury:** Pourriez-vous attirer notre attention sur les secteurs où les divergences ont porté sur autre chose que la rédaction?

**M. Mosley:** À vous dire vrai, cela me pose un problème. En effet, je ne me suis pas préparé à répondre à une telle question ce soir, mais je pourrais néanmoins remettre au comité un résumé de chacun des changements à partir de l'annexe publiée dans le projet de loi d'ici une journée ou deux.

**Le sénateur Stanbury:** Je pense que cela pourrait nous être utile. Je veux parler des projets d'amendements au Code criminel qui sont joints à l'Annexe A de l'entente avec les provinces, et de la façon dont ils supportent la comparaison avec les amendements que l'on trouve dans le projet de loi C-81.

**M. Mosley:** Si vous me permettez d'apporter des explications, j'ajouterais que certains des changements ont été faits tout simplement afin de tenir compte des préférences du personnel du ministère préposé à la rédaction des projets de loi. L'Annexe A n'est pas représentative de leur travail, c'est pourquoi le projet de loi C-81 est bien entendu un projet de loi reposant sur l'Annexe A. D'autres changements de fond furent apportés principalement, comme je l'ai dit, pour tenir compte des désirs des provinces qui avaient indiqué vouloir d'autres amendements.

**Le sénateur Stanbury:** Je pense que c'est tout ce que j'ai à vous demander sur ce sujet pour le moment.

**La présidente:** Monsieur Mosley, pourrais-je avoir une autre explication suite à la question posée par le sénateur Stanbury. Je vois qu'il y a ici une addition au projet de loi lui-même qui ne paraît pas à l'Annexe A, je veux parler de l'exception faite pour les foires. Pourriez-vous expliquer comment on s'y est pris pour l'incorporer si cela ne figure pas dans le texte même de l'entente et ce que cela signifie?

**M. Mosley:** Faites-vous allusion à l'alinéa (c)?

**La présidente:** Je veux parler de «l'exemption des foires» à la disposition 2 tout au début du projet de loi au sous-alinéa (3). Je n'ai pas encore eu la possibilité de lire l'annexe dans le détail, mais je ne pense pas que cela y figure.

**M. Mosley:** Si ma mémoire est bonne, il s'agissait tout simplement de donner la signification d'une des dispositions de l'annexe, mais il faudrait que j'examine notre dossier pour être certain de l'origine de cet amendement particulier.

**La présidente:** Je ne pense pas que nous ayons devant nous des exemplaires du Code criminel et je me demande si vous pouvez dire ce que cette section a l'intention de légiférer? Il y



[Text]

tion intends to legislate? Subsection 189(3) of the act is repealed, and this is the proposed substitution.

**Mr. Mosley:** It is repeal and substitution and I think it is simply for purposes of clarification. Referring to the code, the words "the board of an annual fair" and the words "that" and the words "or exhibition" which are underlined are added to the existing provision 189, subsection 3 as it is in the code at present. It is simply for clarification. As it reads now the words are "do not apply to an agricultural fair or exhibition." There was concern expressed as to the meaning of "agriculture" and whether it included fairs, which, as I indicated, were to promote fishery products—fairs, which may not be strictly speaking agricultural in nature but are run on an annual basis by reputable organizations within a province. The change was made to accommodate that concern, which, again was expressed on the part of certain of the provinces.

**The Chairman:** Mr. Mosley, you mentioned at both of your meetings there was considerable discussion about process. Could you enlighten us a bit more about that? Was there objection to the process by which these changes were proposed and agreed upon? As you know, we have had some indication that one of the provinces feels that there has not been enough consultation. I wonder if that feeling had been shared at the time by any of the other provinces or if there were objections expressed to the extent of the consultations.

**Mr. Mosley:** I think it is fair to say that there was a general feeling that the process which had been followed left something to be desired, and the fact that the persons most directly concerned with both the enactment of the Criminal Code and its enforcement within the provinces had not been more directly concerned with the discussions up to that point. That was a feeling which was shared both by officials within the Department of Justice and officials within the provincial Ministries of the Attorney General. It arose inadvertently through oversight on the part of those officials concerned with the discussions to that point at both the federal and the provincial level.

My provincial colleagues, I think, would agree with me that the provincial departments concerned had not consulted with the provincial attorneys general and, as a result, the provincial attorneys general were first apprised of the substance of the amendments when we brought them to their attention. As a result, the process was the subject of considerable discussion in the course of our meetings. The sentiments expressed in those meetings were shared by everyone participating in them. However, I might add that there certainly was no consensus from the provincial representatives that the merits or the substance of the amendments were objectionable. Quite to the contrary, our understanding of the positions of most of the provinces is that they most certainly want these amendments to go through and want the bill to pass. I think it is clear that there remains a residue of concern about the form and the process that was followed.

**Senator Stanbury:** The minister mentioned that he had responded to the concern of the Attorney General of Ontario, Mr. Scott, in a longer letter. Have we heard from Mr. Scott as

[Traduction]

a une partie d'une loi abrogée, 189(3) et il s'agit du remplacement proposé.

**M. Mosley:** Elle est abrogée et remplacée, et je pense que c'est simplement pour donner des précisions. À propos du Code, les mots «le conseil d'une foire annuelle», «ce» et «ou exposition», qui sont soulignés sont ajoutés à la disposition 189, paragraphe 3 tel que cela est indiqué dans le Code à l'heure actuelle. Il s'agit tout simplement d'une explication. La rédaction est actuellement la suivante: «ne concerne pas une foire ou exposition agricole.» Certains ont été préoccupés par la signification du mot «agricole», à savoir s'il inclut les foires qui, comme je l'ai déjà dit sont destinées à promouvoir les produits de la pêche, foires qui ne sont peut-être pas, à proprement parler, agricoles mais qui sont organisées tous les ans par des organismes réputés d'une province. Ce changement a été effectué afin de tenir compte des inquiétudes de certaines provinces.

**La présidente:** Monsieur Mosley, vous avez fait allusion au cours de vos deux réunions à une très longue discussion sur le procédé. Pourriez-vous nous en dire davantage? S'est-on opposé au procédé utilisé pour proposer et accepter ces changements? Comme vous le savez, on nous a laissé entendre que l'une des provinces est d'avis qu'il n'y a pas eu suffisamment de réunions de consultations. Je me demande si ce sentiment a été partagé par l'une des autres provinces ou bien si l'on s'est opposé à la portée des consultations.

**M. Mosley:** Je dois dire que l'impression d'ensemble a été que le procédé suivi a laissé à désirer. Par ailleurs, les personnes les plus touchées par la promulgation du Code criminel et sa mise en application dans les provinces n'avaient pas directement pris part aux discussions jusqu'alors. Il s'agit là d'un sentiment partagé aussi bien par les représentants du ministère de la Justice que par ceux des bureaux des procureurs généraux des provinces. C'est par hasard que l'on en prit connaissance à la suite d'un oubli de la part des hauts fonctionnaires intéressés par les discussions jusqu'alors au niveau fédéral comme au niveau provincial.

Je crois que mes collègues provinciaux seront d'accord avec moi pour dire que les ministères provinciaux concernés n'avaient pas consulté les procureurs généraux provinciaux, c'est pourquoi ceux-ci ne prirent connaissance du fond des amendements que lorsque nous attirâmes leur attention dessus. C'est pourquoi, le procédé fit l'objet de très longues discussions lors de nos réunions. Les sentiments exprimés au cours de ces réunions furent partagés par tous ceux qui y prirent part. Je dois toutefois ajouter qu'il n'y a certainement pas eu accord de la part des représentants provinciaux pour reconnaître que le bien-fondé ou la substance des amendements était inadmissible. Bien au contraire, nous avons compris que la plupart des provinces désiraient que de tels amendements soient adoptés et qu'il en soit de même pour le projet de loi. Je pense qu'il reste certaines préoccupations quant à la présentation et au procédé suivi.

**Le sénateur Stanbury:** Le ministre a indiqué qu'il avait écrit une longue lettre au procureur général de l'Ontario, M. Scott, pour dissiper ses craintes. M. Scott nous a-t-il indiqué s'il avait reçu cette lettre et si celle-ci lui convenait?

[Text]

to whether he has received that letter and whether that has satisfied his concerns?

**The Chairman:** I think that the Minister, Mr. Jelinek, said that the Minister of Justice had responded. Am I correct in that understanding?

**Mr. Mosley:** That is correct.

**The Chairman:** It was the Minister of Justice who responded. He did have a copy of the letter of the response with him the other day and I gather that it had just gone out so that I do not know when the Attorney General of Ontario would have received it. I have heard nothing in response to that.

**Senator Stanbury:** I am not sure how we handled it. We are aware that there were concerns and that there has been a response to those concerns, but we are not aware how the response has been received. I am sure that Mr. Mosley cannot comment on that.

**Mr. Mosley:** Other than to say that you will be hearing tomorrow from a representative of the Attorney General of Ontario on that subject and that gentleman is present this evening.

**Senator Frith:** Will there be any other provincial input?

**The Chairman:** We do not know as yet.

**Senator Frith:** Have we invited it?

**The Chairman:** Yes, we did. We sent telexes to all attorneys general of the provinces and I do not think I have had any reply except from the province of Ontario to date.

I wonder if I could ask one further question. Mr. Jelinek, during the course of his statement the other day said this, and I am reading from the blues:

It is important that the committee understand that this bill does not promote the expansion of gambling; rather it sets some realistic and clear standards of what is and what is not permissible.

I see that the minister has just arrived.

**Hon. John C. Crosbie, P.C., Q.C., Minister of Justice and Attorney General of Canada:** I apologize for being late, Madam Chairman, but, as honourable senators will know, there was a vote in the House of Commons.

**The Chairman:** That is quite understandable, Mr. Minister. Honourable senators, I think we will first deal with Bill C-78, to amend the Governor General's Act, the Governor General's Retiring Annuity Act, the Salaries Act and the Judges Act. If you have a brief presentation to make, Mr. Crosbie, by all means proceed.

**Mr. Crosbie:** As honourable senators are aware, this is a composite bill that proposes to increase the salaries of the Governor General, the Lieutenant Governors and the federally appointed judiciary. I suppose that I do not need to go into too

[Traduction]

**La présidente:** Je pense que le ministre, M. Jelinek, a dit que le ministre de la Justice avait répondu. Ai-je raison?

**M. Mosley:** Absolument.

**La présidente:** C'est le ministre de la Justice qui a répondu. Il avait en sa possession un exemplaire de la lettre de la réponse l'autre jour, et je pense qu'elle venait tout juste d'être envoyée, c'est pourquoi je ne sais pas quand le procureur général de l'Ontario l'a reçue. Je n'en sais pas plus à ce sujet.

**Le sénateur Stanbury:** Je ne sais pas trop comment nous avons traité cette affaire. Nous savons très bien que des craintes ont été exprimées et que ces dernières ont provoqué une réaction, mais nous ne savons pas comment cette réaction a été accueillie. Je suis certain que M. Mosley ne peut rien dire à ce sujet.

**M. Mosley:** Tout ce que je peux dire, c'est que demain vous avez la possibilité d'entendre un représentant du procureur général de l'Ontario qui se prononcera sur cette question, et que cette personne est par ailleurs présente ce soir.

**Le sénateur Frith:** Les provinces auront-elles l'occasion de prendre davantage part au procédé?

**La présidente:** Nous ne le savons pas pour le moment.

**Le sénateur Frith:** Avons-nous fait des suggestions en ce sens?

**La présidente:** Oui. Nous avons en effet envoyé des télex à tous les procureurs généraux des provinces, et je ne pense pas avoir reçu de réponse pour le moment, si ce n'est de la province de l'Ontario.

Je me demande si je pourrais poser une autre question. M. Jelinek a déclaré l'autre jour, et je lis ses déclarations:

Il importe que le comité comprenne que ce projet de loi ne préconise aucunement l'expansion des jeux de hasard, mais qu'il fixe certaines normes réalistes et non ambiguës sur ce qui est et n'est pas autorisé.

Je m'aperçois que le ministre vient d'entrer.

**L'honorable John C. Crosbie, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada:** Je vous prie de bien vouloir excuser mon retard, Madame la présidente, mais comme le savent les honorables sénateurs il y avait un vote à la Chambre des communes.

**La présidente:** Vous êtes tout à fait excusé, Monsieur le ministre. Honorables sénateurs, nous allons d'abord étudier le projet de loi C-78 modifiant la Loi sur le gouverneur général, la Loi sur la pension de retraite du gouverneur général, la Loi sur les traitements et la Loi sur les juges. Monsieur Crosbie, si vous avez un bref exposé à faire, je vous en prie allez-y.

**M. Crosbie:** Les honorables sénateurs ne sont pas sans savoir qu'il s'agit d'un projet de loi complexe qui propose une augmentation du traitement du gouverneur général, des lieutenants gouverneurs et des magistrats nommés par le gouverne-



[Text]

much detail regarding the increases. The Governor General's salary was fixed in 1931. The proposal is to increase it to \$70,000. The bill contains provisions such that all former Governors General would receive the same annuity. The salaries of the Lieutenant Governors will be raised from \$44,100 to \$69,000. I do not think that one could argue that that is extravagant.

Our judiciary is made up of 803 federally appointed judges, of whom 46 are women, which amounts to 5.7 per cent. Of 73 new judges, we have appointed nine women and elevated 20 so we have got the percentage up a little.

We have the duty, under section 100, to fix and provide salaries, pensions and allowances, which is a very painful task. Who knows the value of a judge? One would have to be Solomon himself to make a final determination on that. There have been periodic statutory adjustments and annual increments since 1981 capped by 7 per cent. However, their salaries have been eroded by inflation during the years from 1975 to 1985. This bill seeks to correct that by restoring the relationship between their judicial salaries and the midpoint of the DM3 category. There was a relationship between the two in 1975.

The figures that are contained in the bill are as follows: \$105,000 for a puisne judge of the provincial superior court and \$135,000 for the Chief Justice of Canada. I cannot see how anyone could argue that this is very high or out of line when one thinks of the immense responsibilities of the Chief Justice of Canada. The salaries of the judges of the county and district courts have been adjusted in a different fashion. We have accepted the recommendation of the Lang committee in this regard. We have fixed them at \$5,000 less than those of the puisne judges of the provincial superior courts.

We have changed some of the judicial allowances. The representation allowances have been adjusted and have been extended to include reimbursement of expenses incurred by a spouse. I defy anybody here who has a spouse to oppose this provision. The conference allowances are improved for the judges as well, and a removal allowance is improved for the judges of the Yukon and Northwest Territories.

Under the legislation and within the next six months we must appoint another commission to review judges' salaries and allowances. We will ask that commission to pay special attention to the pensions of judges, about which we have done nothing on this occasion. One of the reasons for that is because public service pensions have been examined generally and we thought that it would be better to wait until next year before we take some action on judges' pensions.

Having made that brief introduction, if there are any questions I will attempt to answer them.

[Traduction]

ment fédéral. Je crois qu'il n'est pas nécessaire d'entrer dans les détails en ce qui a trait aux augmentations. Le traitement du gouverneur général a été fixé en 1931, et la proposition vise à le faire passer à 70,000 \$. Le projet de loi contient des dispositions qui permettraient à tous les gouverneurs généraux de recevoir la même pension de retraite. Le traitement des lieutenants gouverneurs passeraient de 44,100 \$ à 69,000 \$. Je ne pense pas que l'on puisse dire que cela soit extravagant.

Notre magistrature est composée de 803 juges nommés par le gouvernement fédéral, dont 46 sont des femmes, ce qui représente 5,7 p. 100 de ce total. Sur les 73 nouveaux juges, nous avons nommé 9 femmes et élevé 20 d'entre elles à un haut rang, ce qui nous a ainsi permis d'augmenter quelque peu ce pourcentage.

En vertu de l'article 100, nous devons établir et verser les traitements, pensions et indemnités, ce qui est une tâche très pénible. Qui peut dire ce que «vaut» un juge? Il faudrait être Salomon lui-même pour prendre une telle décision. Depuis 1981, il y a eu certains rajustements légaux périodiques et des augmentations annuelles d'un maximum de 7 p. 100. Toutefois, les traitements ont été sérieusement touchés par l'inflation entre 1975 et 1985. Ce projet de loi est destiné à corriger la situation et à rétablir le rapport entre le traitement de la magistrature et la moyenne de la catégorie DM3, rapport qui existait en 1975.

Les chiffres indiqués dans le projet de loi sont les suivants: 105,000 \$ pour un juge subalterne de la cour supérieure provinciale et 135,000 \$ pour le juge en chef du Canada. Je ne vois pas comment on pourrait dire que ces traitements sont trop élevés ou bien sans rapport avec les fonctions occupées, lorsque l'on connaît les immenses responsabilités du juge en chef du Canada. Les traitements des juges des tribunaux de comtés et de districts ont été modifiés de façon différente. Nous avons accepté la recommandation du Comité Lang à ce sujet. Nous les avons fixés à 5,000 \$ de moins que ceux des juges subalternes des cours supérieures provinciales.

Nous avons par ailleurs modifié certaines des indemnités versées à la magistrature. Les allocations pour frais de représentation ont été rajustées et englobent dorénavant le remboursement des dépenses encourues par un conjoint. Je défie quiconque a un conjoint de s'opposer à ces dispositions. Les allocations d'assistance à des congrès sont augmentées pour les juges également, et l'indemnité de déménagement a elle aussi été augmentée pour les juges du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.

En vertu de la loi, nous devons nommer dans les six prochains mois une autre commission chargée d'examiner les traitements et indemnités des juges. Nous demanderons à cette dernière de s'intéresser tout particulièrement aux pensions des juges, à propos desquelles nous n'avons rien fait à cette occasion. L'une des raisons en est que les pensions de la fonction publique ont été examinées dans l'ensemble et nous avons donc pensé qu'il vaudrait mieux attendre jusqu'à l'année prochaine avant de prendre des mesures en ce qui a trait aux pensions des juges.

J'en ai maintenant terminé avec ma brève présentation, et je suis prêt à répondre à vos questions.



[Text]

**Senator Buckwold:** Mr. Minister, I should first like to say that I think I speak on everyone's behalf when I say that we are delighted to support the kind of action that is being proposed in this legislation. My question is a relatively minor. It is proposed that the Governor General receive \$70,000 per year and that the Lieutenant Governors will receive \$69,000 per year. It seems to me that the differential is so insignificant as to raise some question regarding the difference in status of the two positions. Have the two salaries always been that close? Should we be doing more for the Governor General?

**Mr. Crosbie:** Well, we are fixing her kitchen. Actually, the Governor General's salary is not taxable while the salaries of the Lieutenant Governors are. In terms of the net salary, there is quite a bit of difference between the two. I don't know how that system was derived, I think that that is just the way things were. I don't know whether there is any great principle involved, but I am sure that the Governor General is delighted to have a salary that is not taxable.

**Senator Stanbury:** Madam Chairman, I have this question for the minister: Will the task force be given the responsibility to review the salaries of the Governor General and the Lieutenant Governors?

**Mr. Crosbie:** No, that will not be included. Any representations about that should be made to the government, I think.

**Senator Stanbury:** The reason I ask is that I remember that, when our committee called one of the former governors general to appear as a witness, I learned, to my surprise, that he had no travel expense. I believe that he came to Ottawa from Toronto, and not only did he pay his own travelling expenses, but there was no provision for anyone to pick him up. He arrived by train and I was the one who met him at the station. It seemed to me that a person who held his responsibilities and who had the status of Governor General in our country should have some perks of office. He should have a reasonable salary, in the first place, and some perks of office arising from that post to as to recognize the service that he or she has given to the country. For example, I do not know whether any secretarial services are provided to the Governor General after he or she has retired. It just seems to me that someone ought to study the question and come up with some reasonable proposals. I regarded that as being unreasonable.

**Mr. Crosbie:** I agree. I think it would be a good suggestion. It just happens to be in this bill because we had to have some bill to put it in. So, I will just pass on that suggestion. Some impartial body, the Senate or a committee of the Senate, might have a look at the Governor General's and the Lieutenant Governor's arrangements because they certainly do not sound very generous to me. As a former Premier once told me, there is nothing so ex as an ex-minister—or an ex-premier. I guess it is also true of ex-lieutenant governors and ex-governors general. I agree that we should have a look at it, and I

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le ministre, je pense que je parle au nom de tout le monde lorsque je dis que nous sommes très heureux d'appuyer les mesures proposées dans ce texte de loi. Ma question porte sur un point mineur, à savoir que puisqu'il est proposé de verser un traitement de 70 000 \$ par an au gouverneur général et 69 000 \$ par an aux lieutenants gouverneurs, il me semble que l'écart est tellement infime qu'il risque de soulever certaines questions quant à la différence entre ces deux postes. La différence entre ces deux traitements a-t-elle toujours été aussi minime? Devrions-nous faire davantage pour le gouverneur général?

**M. Crosbie:** Ma foi, nous restaurons sa cuisine. A dire vrai, le traitement du gouverneur général n'est pas imposable alors que celui des lieutenants gouverneurs l'est. En ce qui a trait au salaire net, il y a une différence certaine entre les deux traitements. Je ne sais pas comment on en est arrivé à un tel système, je pense que c'est ainsi que les choses étaient. Je ne sais pas non plus si certains principes sont en jeu, mais je suis persuadé que le gouverneur général est très heureux de recevoir un traitement non imposable.

**Le sénateur Stanbury:** Madame la présidente, j'aimerais poser la question suivante au ministre: Le groupe d'études sera-t-il chargé d'examiner les traitements du gouverneur général et des lieutenants gouverneurs?

**M. Crosbie:** Non, cette tâche ne sera pas de leur ressort. Je pense que toute démarche en ce sens devrait être faite auprès du gouvernement.

**Le sénateur Stanbury:** Si je pose cette question c'est parce que je me souviens que lorsque notre comité a convoqué l'un des anciens gouverneurs généraux à se présenter en tant que témoin, d'avoir été étonné qu'il n'avait pas d'indemnité de frais de déplacement. Je crois qu'il avait fait le voyage de Toronto à Ottawa et que non seulement il avait dû payer de sa propre poche ses frais de déplacement, mais que personne n'était venu l'accueillir. Il était en effet venu en train et c'est moi-même qui l'attendais à la gare. Il me semble qu'une personne ayant ses responsabilités et le titre de gouverneur général dans notre pays devrait bénéficier de certains avantages accessoires. Elle devrait tout d'abord recevoir un traitement suffisant et bénéficier de certains avantages que lui confère son poste, avantages qui seraient une sorte de reconnaissance des services qu'elle a rendus au pays. Par exemple, je ne sais pas si des services de secrétariat sont fournis au gouverneur général lorsqu'il quitte ses fonctions. Il me semble que quelqu'un devrait se pencher sur cette question et avancer certaines propositions en ce sens. J'ai jugé cette situation tout à fait inappropriée.

**M. Crosbie:** Je suis d'accord avec vous. Je pense qu'il s'agirait là d'une bonne suggestion. Il se trouve qu'elle figure dans ce projet de loi car il nous fallait avoir un projet de loi dans laquelle l'inscrire. Ainsi, je ferai cette suggestion. Un organisme impartial, par exemple le Sénat ou bien un comité sénatorial, pourrait se pencher sur les avantages dont bénéficient le gouverneur général et les lieutenants gouverneurs car il ne semble pas y en avoir beaucoup. Comme me l'a dit un ancien premier ministre, personne n'est rejeté dans les oubliettes comme un ancien ministre ou bien un ancien premier ministre. Je pense que cela vaut également pour les anciens lieutenants

[Text]

will pass on the suggestion. Perhaps they should all automatically become senators.

**Senator Flynn:** Your colleague, Mr. Hees, has a word for it. He says it is a short distance from a private car to an upper berth.

**Senator Frith:** What is the salary of the Chief Justice of the United States?

**Mr. Crosbie:** We have a comparison of them, and it is not much more. The judges down there have had their salaries frozen for three or four years. Congress just refuses to give them an increase. The actual salary at the moment of the Chief Justice of the United States is \$96,800 U.S., which would be roughly \$132,600 Canadian. So, they are about the same as ours translated into Canadian terms. The President continues to recommend increases every year, but the Congress refuses to pass them. On December 15, 1981, a joint resolution froze judicial salaries at the 1981 levels and I don't think they have been increased since.

District judges, for example, get \$70,300 U.S., which would be \$96,300 Canadian.

**Senator Frith:** Madam Chairman, I move that we report the bill without amendment.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Honourable senators, we will now move to Bill C-49, to amend the Criminal Code, (prostitution).

**Mr. Crosbie:** May I give a few introductory comments, Madam Chairman?

**The Chairman:** Yes, by all means. The bill just had second reading this afternoon, and has just been referred to us.

**Mr. Crosbie:** Madam Chairman, this legislation, which I am pleased to have the opportunity of considering now, will deal with the problems that are caused by the burgeoning practice of street soliciting in the major urban communities of Canada.

I do not advance this as being legislation that cures the ills of prostitution. This is legislation which we hope that the Parliament will pass to deal with a public nuisance, and that is street soliciting in certain urban areas in Canada. It is not a problem, for example, in St. John's, Newfoundland; it is a mainland problem. We are sympathetic with your troubles here on the mainland and that is why I am advancing this.

The buying and selling of sex in public has become more and more of a problem since 1978. This is due to the interpretation by the courts of the present legislation. This made it difficult to get convictions. So this activity has grown and spread. It interferes with the daily lives of certain of our citizens and even their children as they go to and from school in certain

[Traduction]

gouverneurs et anciens gouverneurs généraux. Je reconnais qu'il faudrait se pencher sur cette situation et c'est pourquoi j'avancerai une telle suggestion. Peut-être devraient-ils tous devenir automatiquement des sénateurs.

**Le sénateur Flynn:** Comme l'a dit votre collègue M. Hees, peu s'en faut pour que la situation se détériore.

**Le sénateur Frith:** Quel est le traitement du juge en chef des États-Unis?

**M. Crosbie:** Nous avons fait une comparaison avec les traitements des juges aux États-Unis, et je peux vous dire que la différence n'est pas énorme. Les traitements des juges au sud de notre frontière ont été bloqués pendant trois ou quatre ans. Le Congrès vient tout juste de leur refuser une augmentation. Le salaire réel à l'heure actuelle du juge en chef des États-Unis est de 96 800 \$ américains, ce qui représente environ 132 600 \$ canadiens. On peut donc dire que son salaire est identique à celui de notre juge en chef. Le Président n'en continue pas moins de recommander des augmentations tous les ans malgré les refus du Congrès. Le 15 décembre 1981, une résolution mixte a entraîné le blocage des traitements de la magistrature au niveau de 1981, et je ne pense pas qu'ils aient été augmentés depuis.

Les juges de districts touchent par exemple 70 300 \$ américains, soit 96 300 de nos dollars.

**Le sénateur Frith:** Madame la présidente, je propose que nous rapportions le projet de loi sans amendement.

**La présidente:** Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord!

**La présidente:** Honorables sénateurs, nous pouvons maintenant aborder le projet de loi C-49, loi modifiant le Code criminel (prostitution).

**M. Crosbie:** Pourrais-je faire quelques remarques préliminaires, Madame la présidente?

**La présidente:** Je vous en prie. Nous avons eu une deuxième lecture cet après-midi, et il nous a tout juste été référé.

**M. Crosbie:** Madame la présidente, ce texte à propos duquel je suis heureux de dire que vous avez la possibilité d'étudier traite des problèmes causés par le racolage de plus en plus fréquent sur la voie publique dans les grands centres urbains du Canada.

Je ne prétends pas que ce texte règlera les maux que causent la prostitution. Il s'agit plutôt d'un texte que, nous l'espérons, le Parlement adoptera pour traiter d'une nuisance publique, à savoir le racolage sur la voie publique dans certaines régions urbaines du Canada. Ce n'est pas un problème par exemple à St. John à Terre-Neuve, c'est un problème qui touche le continent. Nous sommes sensibles aux problèmes que vous avez ici sur le continent, c'est pourquoi je propose ce texte de loi.

Depuis 1978, le problème que représente l'achat et la vente dans un lieu public de rapports sexuels s'est accentué en raison de l'interprétation par les tribunaux des textes de loi actuels rendant difficile toute condamnation. C'est pourquoi la prostitution s'est répandue. Elle gêne la vie quotidienne de certains citoyens et même de leurs enfants sur le chemin de l'école ou



*[Text]*

neighbourhoods. So, the purpose of the bill is to attempt to regain control of the public streets by the authorities and by people who live in those neighbourhoods.

There is an alarming increase in the number of young people who go on the streets to sell themselves to the readily available market of faceless customers who cruise the streets in the comfortable anonymity of their automobiles—I think I must have a new speech writer. This is an unacceptable situation which has been pretty well unchecked since the initial Supreme Court of Canada decision in the Hutt case, which, as you know, held that soliciting for the purpose of prostitution had to be pressing or persistent to be an offence. Not only that, but other court decisions have even nullified that application because it was found that soliciting to be pressing or persistent has to be directed to one individual. So that if you stood on the street and made a series of non-pressing advances to 12 individuals, or however many, it would not be an offence under that interpretation of the present law. It would have to be pressing and persistent in relation to one person. This meant that customers could freely seek out the services of prostitutes in public places, could even utilize those services in their cars in public parking lots with little fear of sanction. Certain courts held that a car was not a public place, and some courts held that it was.

So we have to ask ourselves, I suggest, whether the freedom to contract sexual services in public places is a greater freedom than the right of the average resident to move through the streets and occupy their homes unharassed by noise, confusion, occasional violence and the unsightly litter of the sex trade discarded in public parking lots and even in their own yards.

I think you are all aware, Madam Chairman, that municipalities have made every effort to combat the problem. The residents of the west end of Vancouver obtained an injunction to prevent prostitutes from working the streets in their particular area. The Attorney General, I think, took the action. This simply resulted in the prostitutes moving into the Mount Pleasant area.

You have all seen accounts of the angry confrontations that resulted. The City of Halifax could not obtain a similar injunction. Municipal by-laws directed at street soliciting were held to be invalid, including one struck down in Niagara Falls while we were debating C-49 in the House of Commons. The Supreme Court of Canada held in the Westendorf case that prostitution was a criminal law matter and a federal responsibility. We believe that we have a responsibility to residents who are in these neighbourhoods, that we have to regain control of the streets, and that Bill C-49 will deal with the problem.

No witness that appeared before the House of Commons committee disputed that fact, although some of them, of course, did not agree with the tenor of the bill. So, this is a problem that has existed for some seven or eight years. We have included in the bill, as you know, a provision that in three

*[Traduction]*

de la maison dans certains quartiers. L'objectif de ce projet de loi est donc d'essayer de permettre aux autorités et aux personnes qui vivent dans les quartiers concernés de récupérer le contrôle de la voie publique.

Le nombre de jeunes gens qui s'adonnent à un tel commerce sur la voie publique et qui se vendent à des clients sans visage qui arpentent les rues dans le strict anonymat de leur automobile, ne cesse d'augmenter à un rythme alarmant. Cette situation inacceptable n'est l'objet d'aucun contrôle depuis que la Cour suprême décida dans le cas Hutt que le racolage à des fins de prostitution devait être pressant ou persistant pour constituer un délit. Par ailleurs, des décisions prises pour d'autres tribunaux annulèrent même cette interprétation puisque le racolage en plus d'être pressant ou persistant doit être concentré sur un individu. Ainsi, si vous vous tenez au coin d'une rue et faites une série d'avances non pressantes à douze personnes, ou bien peu importe le nombre cela ne serait pas un délit en vertu de cette interprétation de la loi en vigueur. Il faudrait que le racolage soit pressant et persistant et ne concerne qu'une personne. Cece revient donc à dire que les clients pourraient rechercher en toute liberté les services de prostituées dans des endroits publics, pourraient se prévaloir de ces services dans leurs propres voitures dans des terrains de stationnement public sans craindre des sanctions. Certains tribunaux ont jugé qu'une automobile n'était pas un endroit public alors que d'autres en ont été autrement.

Il faut donc nous demander si la liberté d'obtenir des services sexuels dans un endroit public est plus importante que le droit du résident moyen de se promener dans la rue et d'habiter son domicile sans être dérangé par le bruit, la confusion, la violence occasionnelle et le spectacle offusquant du commerce du sexe dans des terrains de stationnement public ou bien même dans son propre jardin.

Je pense que vous n'ignorez pas, Madame la présidente, que les municipalités ont fait tout leur possible pour lutter contre ce problème. Les résidents du quartier ouest de Vancouver ont obtenu une injonction interdisant aux prostituées de travailler dans les rues de leur quartier. Le procureur général a, je crois, pris des mesures qui n'ont fait que pousser les prostituées vers le quartier de Mount Pleasant. Vous êtes tous et toutes au courant des affrontements sur lesquels cette situation a débouché.

La ville d'Halifax n'a pu quant à elle obtenir une injonction semblable. Les arrêtés municipaux sur le racolage sur la voie publique ont été jugés non valides, y compris un arrêté à Niagara Falls alors que nous débattions du projet de loi C-49 à la Chambre des communes. La Cour suprême du Canada dans le cas Westendorf décida que la prostitution relevait du droit pénal et qu'elle était la responsabilité du gouvernement fédéral. Nous avons la responsabilité envers les résidents des quartiers concernés de récupérer le contrôle des rues. Nous sommes convaincus que le projet C-49 réglerait ce problème.

Aucun témoin qui s'est présenté devant le comité de la Chambre des communes n'a contesté ce fait, bien que certains d'entre eux n'aient pu, bien entendu, être d'accord avec le sens général du projet de loi. Il s'agit donc là d'un problème vieux de sept ou huit ans. Comme vous le savez, nous avons inclus



*Text]*

years time the House of Commons committee should review what has happened under the bill so that we can be assured that if the police or anyone abuses the powers they have been given under this bill, that it come to public attention and the House of Commons can recommend that steps be taken to amend the legislation. So, there is a three-year provision there for a review.

As I say, some people criticize the bill because they say that we are not attacking the real problems of prostitution and we are not carrying out all of the recommendations of the Fraser Report. That is quite true. All we are doing is dealing with the public nuisance of street soliciting, and we don't think that law-abiding citizens should have to live and be harassed by people buying and selling sex on the streets.

Finally, we have provided, so that it is very clear, that both the prostitute and the customer are committing an offence, and we expect that the police will be charging customers. In fact, I would expect that the problem would be quickly resolved after the first few customers are charged and we see the undesirable publicity that will result. I also feel, Madam Chairman, that it will help with respect to young people who get into this game. They know where to go on the streets for this kind of activity. This will make it more difficult, and it may prevent some of them from getting started in this kind of career.

So, although we do not pretend it to be any kind of final solution, I made a commitment to the House of Commons that we will be proceeding with our response to the Fraser and Badgley Reports in the first quarter of 1986. We have done extensive consultations now with the provinces and with non-governmental groups and we hope to have legislation dealing further with aspects of prostitution, pornography and child abuse in the first part of next year.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Minister. Are there questions?

**Senator Buckwold:** I wonder if the minister could clarify for us what is a public place. For example, is a bar a public place? Is a night club or a club a public place? Is a restaurant a public place?

**Mr. Crosbie:** A public place, of course, as defined in the bill is any place to which the public have access as of right or by invitation, express or implied, and a motor vehicle.

**Senator Buckwold:** Yes, I read that.

**Mr. Crosbie:** So that definitely, to me, would include a bar or a place that you have access to by invitation, express or implied. However, I do not foresee that as being a problem, because I do not think that the police will be going through bars to see if someone is trying to entrap someone else into

*[Traduction]*

dans ce projet de loi des dispositions selon lesquelles dans trois ans le comité de la Chambre des communes devra examiner ce qui s'est passé en vertu du projet de loi. Nous serons ainsi assurés que si la police ou quiconque abuse des pouvoirs qui lui ont été remis en vertu dudit projet de loi, cela sera porté à l'attention du public, et la Chambre des communes pourra alors recommander que des mesures soient prises pour amender la loi. De la sorte, des dispositions sont prévues pour un examen de la situation dans trois ans.

Comme je l'ai déjà indiqué, certaines personnes ont critiqué le projet de loi sous prétexte que nous ne nous attaquons pas au véritable problème de la prostitution et que nous ne mettons pas en application toutes les recommandations du Rapport Fraser. Ce qui est tout à fait vrai. Tout ce que nous faisons c'est nous occuper de la nuisance publique que constitue le racolage sur la voie publique. Nous sommes d'avis que tout citoyen respectueux de la loi ne devrait pas être harcelé par des personnes qui achètent ou vendent du sexe dans la rue.

Nous avons enfin prévu qu'à la fois la personne qui se prostitue et celle qui achète ses services commettent un délit, c'est pourquoi nous attendons de la police qu'elle inculpe les clients ou clientes. En fait, je pense que le problème sera très vite réglé dès que les premiers clients ou clientes auront été inculpés et auront reçu la publicité peu enviable qui en découlera. Je crois également, Madame la présidente, que ce projet de loi sera une bonne chose pour les jeunes gens qui participent à ce jeu. Ils savent très bien où aller dans la rue pour ce genre d'activités. La nouvelle loi rendra la tâche plus difficile à certains ou certaines qui veulent se lancer dans cette «carrière».

Nous ne prétendons aucunement qu'il s'agit-là d'une quelconque solution au problème. Je me suis engagé envers la Chambre des communes à faire connaître notre réaction aux rapports Fraser et Badgley au premier trimestre de l'année 1986. Nous avons eu de nombreuses réunions de consultations avec les provinces et des groupes et organismes non gouvernementaux, et nous espérons adopter au cours des six premiers mois de l'année prochaine des lois traitant davantage des aspects de la prostitution, de la pornographie et des mauvais traitements dont sont victimes les enfants.

**La présidente:** Merci, monsieur le ministre. Y a-t-il des questions?

**Le sénateur Buckwold:** Je me demande si le ministre pourrait nous préciser ce qu'il entend par endroit public. Par exemple, un bar est-il considéré comme un endroit public? Une boîte de nuit ou un club sont-ils des endroits publics? En est-il de même pour un restaurant?

**M. Crosbie:** Bien entendu, un endroit public comme le définit le projet de loi est un endroit où le public a accès, par droit ou par invitation expresse ou tacite, ainsi qu'un véhicule à moteur.

**Le sénateur Buckwold:** Effectivement, c'est ce que j'ai lu.

**M. Crosbie:** Je pense donc que cela inclut un bar ou bien un endroit auquel vous avez accès à la suite d'une invitation expresse ou tacite. Toutefois, je ne pense pas que cela causera un problème car je ne crois pas que la police se rendra dans les bars pour voir si quelqu'un essaye de convaincre une autre per-

[Text]

purchasing their sexual services in a bar. I think they have enough on their plates that they will not be involved in that unless a particular bar was a disorderly and lawless place that the police would want to check. I am sure they will be giving priority to clearing up the public streets and the activities that are taking place on those public streets.

**Senator Doyle:** Mr. Minister, what provision do we have for the people who will probably solicit to other prostitutes, once the prostitutes are off the streets? I am talking of the people who will say, in effect, "Come with me to the casbah."

**Mr. Crosbie:** Mr. Mosley tells me that there is an existing provision for procuring, so that persons would be committing an offence by procuring. However, if those persons were not being a nuisance or causing a nuisance to other people, interfering with their enjoyment of their property or their right to walk the streets, I would not be too concerned about them. However, if caught, they would be guilty of the offence of procuring.

**Senator Doyle:** Would you not be concerned with the way in which the power or authority of the pimps might be increased by the fact that there would be not much room left for free enterprise among the ladies?

**Mr. Crosbie:** I think that they will find all kinds of ways to ply their trade. I could suggest any number to them. There are the escort services. They can put a card up in a window and advertise the wonderful massages they might provide or French lessons. That was a favourite one, I remember, over in London. Michelle or whoever would give you some French lessons. I usually got the point as to what was being suggested when I saw that type of thing, so I do not think we need to worry about whether or not they will be able to ply their trade. I am sure that they will.

**Senator Doyle:** I am sorry; I was not worried about them finding ways to ply their trade, but about the risks involved.

**Mr. Crosbie:** I do not think that the risks are any greater on or off the streets. I think that this is a dangerous occupation to be engaged in, in any event, whether one is on the street or off or whether you attract your customer on the street or in some other way. Once you make contact with the customer, you are always taking a great risk, and that is an occupational hazard. However, I do not think that this bill increases the hazard. In fact, I would hope that, since the activity would not be so public, there might be some who would not be able to find where the action is and might get diverted into better pursuits.

**Senator Barootes:** With respect to the question of procurement, Mr. Minister, in the matter of convicting a pimp of procuring, is there anything in the way of an offence against the client of the procurer; the gentleman, let us say, in most instances?

[Traduction]

sonne d'acheter ses services sexuels. Je pense que la police en a suffisamment à faire pour ne pas se rendre dans un bar à moins que ce bar soit un endroit où la loi n'est pas respectée, par exemple. Je suis certain qu'elle cherchera avant tout à dégager la voie publique et à se débarrasser de ce genre d'activités sur la voie publique.

**Le sénateur Doyle:** Monsieur le ministre, quelles dispositions avons-nous pour les personnes qui racoleront probablement pour les prostituées, lorsque les prostituées ne seront plus dans la rue? Je veux parler des personnes qui diront «Tu viens dans ma casbah?».

**M. Crosbie:** M. Mosley me fait savoir qu'il existe des dispositions sur le proxénétisme, de sorte qu'une personne commettrait un délit dans un tel cas. Toutefois, si cette personne ne portait pas atteinte à la moralité publique ou aux droits du public, qu'elle n'empêchait pas autrui de jouir de ses biens ou qu'elle n'empêchait personne de marcher sur la voie publique, je ne serais pas trop préoccupé par son cas. Cependant, si cette personne était prise en flagrant délit, elle serait accusée de proxénétisme.

**Le sénateur Doyle:** N'êtes-vous pas préoccupé par la façon dont le pouvoir des proxénètes pourrait augmenter puisque les prostituées n'auraient pas les coudées franches pour se lancer dans la libre entreprise?

**M. Crosbie:** Je pense qu'elle trouveront toutes sortes de moyens d'exercer leur métier. Je pourrais d'ailleurs vous en suggérer un certain nombre. Il existe par exemple les services d'escortes. Ces «cavalières» peuvent très bien glisser une carte de visite sous votre pare-brise et vanter les mérites de leurs merveilleux massages, ou bien d'offrir des leçons de français. Je crois que c'était l'un des moyens préférés à London. Michelle, ou bien peu importe son nom, vous propose quelques leçons de français. J'ai tout de suite compris de quoi il s'agissait lorsque j'ai vu ce genre de choses, c'est pourquoi je ne pense pas que nous devons nous préoccuper de savoir si elles pourront exercer leur métier. Je suis certain qu'elles le pourront.

**Le sénateur Doyle:** Je suis désolé, je n'étais pas inquiet quant à leurs moyens d'exercer leur métier, mais plutôt préoccupé par les risques encourus.

**M. Crosbie:** Je ne crois pas que les risques soient plus grands dans la rue ou ailleurs. Je pense que c'est un métier dangereux, qu'il soit exercé sur la voie publique ou ailleurs, que vous attiriez votre client dans la rue ou bien en usant d'autres moyens. Lorsque vous avez pris contact avec le client, vous prenez toujours un grand risque. Il s'agit d'un métier dangereux. Toutefois, je ne pense pas que ce projet de loi augmentera les risques. En fait, j'espère puisque ce métier ne sera pas aussi public qu'il l'est actuellement, que certains et certaines ne pourront le pratiquer et chercheront ainsi leur fortune ailleurs.

**Le sénateur Barootes:** En ce qui a trait au proxénétisme, Monsieur le ministre, à propos de l'inculpation d'un proxénète, y a-t-il quelque chose du genre délit contre le client du proxénète, disons dans la plupart des cas l'homme qui achète les services.



[Text]

**Mr. Crosbie:** I do not know. I would have to ask my expert here. The client of the prostitute, of course, will be able to be prosecuted under this bill if it occurs in a public place. The client of a procurer, I do not know about. Can you answer that Mr. Mosley?

**Mr. Mosley:** It may be possible, if the evidence is clear, to prosecute on the basis of an attempt to procure under section 195(1)(a), but I would think that would be rather difficult.

**Senator Frith:** How about section 195(1)(c)?

**Senator Barootes:** The reason I raise that, sir, is that I am just a little concerned that we are not going to go back to the old days of Chicago where organized groups of, if I may use the term loosely, gangsters not only were engaged in other nefarious undertakings but also controlled the sex business. I am concerned that we may be driving some of these people into that. Just as in England, where the old bottle clubs became the centres in the war years. Are we going to go back to this Chicago business where someone is controlling groups of these people?

**Mr. Crosbie:** It is an offence now to operate a bawdy house. That is already an offence. One of the suggestions in that Fraser Report is that we should make legal up to two persons operating as prostitutes from their own residence. We have not yet decided on that, but at the present time, operating a bawdy house is illegal, although prostitution itself, per se, is not.

**Senator Frith:** You mentioned in your opening comment, and also just a moment ago in answer to a question, the word "nuisance", and it does not seem to be in doubt that the wrong that this legislation seeks to right is the nuisance that is created by these practices. However the word "nuisance" does not appear anywhere in the section. In other words, there is no requirement to prove that it is a nuisance. Did you consider trying to put that dimension of the problem into the legislation so that there would be some element of nuisance, since that was the wrong you were trying to right. Some element of nuisance in the offence.

**Mr. Crosbie:** I would ask Mr. Mosley to answer that question.

**Mr. Mosley:** It is very difficult, senator, to establish the causal nexus between the conduct of one individual and the resulting nuisance. The problem in most of the communities that are affected by street prostitution is that there is a cumulative effect. It is the result of so many prostitutes being present, so many prospective customers and so many individuals who are simply cruising to watch the action. To link the nuisance occasion to the residents of that district to the conduct of one individual would be virtually impossible in a criminal prosecution where, of course, you would need to establish each element of the offence beyond a reasonable doubt to the satisfaction of a court. It may be possible if you have a policeman on every corner to watch the conduct of each individual and, at the point that the individual does something, you can

[Traduction]

**M. Crosbie:** Je ne sais pas. Il va falloir que je pose la question à mon expert ici présent. Le client de la prostituée sera bien entendu inculpé en vertu de ce projet de loi, si cela se passe dans un lieu public. Pour ce qui est du client d'un proxénète, je ne peux répondre. Pouvez-vous répondre à cette question, Monsieur Mosley?

**M. Mosley:** Cela est possible, si les preuves sont formelles, d'entamer des poursuites pour tentative de proxénétisme en vertu de l'article 195(1)(a), mais je pense que cela serait plutôt difficile.

**Le sénateur Frith:** Et l'article 195(1)(c)?

**Le sénateur Barootes:** Si je soulève cette question, c'est parce que je suis quelque peu préoccupé de voir réapparaître l'époque du vieux Chicago au cours de laquelle des groupes organisés de truands, si je peux me permettre d'employer cette expression, ne se contentaient pas d'entreprises infâmes, mais contrôlaient également le marché du sexe. J'ai peur que l'on entraîne certaines personnes sur cette voie. C'est ce qui s'est passé en Angleterre lorsque les clubs devinrent de véritables centres de prostitution durant la guerre. Allons-nous connaître un nouveau Chicago?

**M. Crosbie:** C'est un délit que de tenir une maison de prostitution. C'est déjà un délit. Dans le Rapport Fraser on pouvait lire une suggestion, à savoir qu'il faudrait légaliser une maison de prostitution incluant jusqu'à deux personnes travaillant à partir de leur propre résidence. Nous n'avons pas encore pris de décision à ce sujet, mais à l'heure actuelle le fait de tenir une maison de prostitution est illégal, bien que la prostitution en tant que tel ne le soit pas.

**Le sénateur Frith:** Vous avez indiqué dans vos remarques liminaires, et également il y a quelques instants à l'occasion d'une réponse à une question, le mot «nuisance», et il ne fait aucun doute que ce texte de loi cherche à régler ce problème causé par la prostitution. Toutefois, cette expression n'apparaît nulle part dans l'article. En d'autres termes, il n'y a aucune obligation de prouver qu'il s'agit d'une nuisance. Avez-vous essayé d'insérer cet aspect du problème dans le texte de loi de sorte qu'il y ait un élément de nuisance?

**M. Crosbie:** Je vais demandé à M. Mosley de répondre à cette question.

**M. Mosley:** Il est très difficile, Monsieur le sénateur, de préciser les liens de cause à effet entre le comportement d'un individu et la nuisance qui en résulte. Le problème dans la plupart des collectivités touchées par la prostitution sur la voie publique est qu'il s'agit d'un effet cumulatif. Je veux parler du résultat de la présence de nombreuses prostituées, de nombreux clients éventuels et de nombreuses personnes qui se promènent tout simplement pour voir ce qui se passe. Il serait pratiquement impossible lors d'un procès criminel d'établir le lien entre la nuisance occasionnée aux résidents de ce district et la conduite d'un individu, car il vous faudrait préciser chaque élément du délit à l'abri de tout doute et à la satisfaction d'un tribunal. Peut-être serait-il possible d'y arriver si vous aviez un policier en poste à chaque coin de rue chargé de surveiller la



[Text]

find someone in the vicinity to establish that a nuisance resulted from that conduct; in those very remote circumstances it may be possible to establish that that individual is guilty of conduct which resulted in a nuisance.

**Senator Frith:** Why not arrest them all?

**Mr. Mosley:** You cannot proceed against them all, collectively.

**Senator Frith:** Why not?

**Mr. Mosley:** Because they are not acting in concert. They are acting individually, but in a manner which has a collective result. There is no evidence, for example, of any conspiracy between prostitutes to occupy a certain district. You could not establish any agreement between them that they all went to that location. At best you can establish that an individual went there and that as a result of the collective effect of the conduct of all of those individuals there was a disturbance or nuisance in that district; but to bring that home to any individual would be beyond the scope of a criminal prosecution.

**Senator Frith:** I prosecuted some conspiracy cases so I know what you are talking about, and the element of an agreement and so on, but I am suggesting that there could be a possibility of creating a new offence and not going under the conspiracy clause at all. The point at which a certain number of people were creating a nuisance could be an offence.

**Mr. Mosley:** With respect, senator, that would be such a departure from criminal justice principles that—

**Senator Frith:** —that it would be even a greater departure than what we have here.

**Mr. Mosley:** I think so.

**Senator Frith:** In this case, for example, with the legislation that we have before us really you cannot get a conviction without proving that the purpose was engaging in prostitution.

**Mr. Mosley:** Correct.

**Senator Frith:** But you could certainly have reasonable cause to make an arrest on the assumption of the police that that was the purpose.

**Mr. Mosley:** Not only on the assumption but on the basis of reasonable and probable grounds.

**Senator Frith:** Right, but by that time, of course, the case is in court and the person has been charged and the unattractive publicity has already been attracted, as the minister has said.

For example, supposing a young woman stops a taxi for the purpose of taking a taxi and some policeman wants to make life difficult for her. He could arrest her under this quite easily.

**Mr. Mosley:** With the greatest respect, that hypothesis ignores the fact that that police officer in doing so would be in violation not only of his oath under the Police Act of the province in which he is operating, but he would also be putting

[Traduction]

comportement de chaque individu. Ainsi, au moment où une personne fait quelque chose vous pourriez alors trouver quelqu'un dans les environs pour en déduire que son comportement est à l'origine d'une nuisance. Ce n'est que dans de tels cas exceptionnels qu'il serait possible de conclure que l'individu en question est coupable d'un comportement ayant entraîné une nuisance.

**Le sénateur Frith:** Pourquoi ne pas tous les arrêter?

**M. Mosley:** Vous ne pouvez pas les arrêter tous, de façon collective.

**Le sénateur Frith:** Et pourquoi?

**M. Mosley:** Parce que toutes ces personnes n'agissent pas de concert. Elles agissent individuellement, mais d'une manière qui a un résultat collectif. Il n'y a aucune preuve de complot entre les prostituées pour occuper un certain district. Vous ne pouvez prouver qu'il y a eu entente entre elles toutes pour se rendre à cet endroit précis. Tout au mieux, vous pourriez dire qu'un individu s'est rendu à cet endroit et que le comportement de toutes les personnes présentes a entraîné une nuisance ou un dérangement dans ce district. Le prouver au niveau de chaque individu n'entre pas dans les limites de poursuites criminelles.

**Le sénateur Frith:** J'ai entamé des poursuites dans certains cas de complots, aussi je sais de quoi vous parlez. Je voudrais toutefois suggérer qu'il serait peut-être possible de créer un nouveau délit et de ne plus s'occuper de la clause du complot. Par exemple, lorsqu'un certain nombre de personnes sont à la source d'une nuisance, il pourrait alors y avoir infraction.

**M. Mosley:** Monsieur le sénateur, avec tout le respect que je vous dois, ce serait là nous écarter des principes de la justice criminelle...

**Le sénateur Frith:** ... Ce serait en effet nous en écarter davantage.

**M. Mosley:** Je suis d'accord avec vous.

**Le sénateur Frith:** A partir de la loi que nous avons actuellement, vous ne pouvez faire une inculpation sans prouver que l'objectif était d'avoir recours à la prostitution.

**M. Mosley:** C'est exact.

**Le sénateur Frith:** Mais vous pourriez certainement avoir des raisons valables de faire une arrestation d'après les suppositions de la police selon lesquelles tel était l'objectif.

**M. Mosley:** Non seulement selon les suppositions de la police, mais d'après des faits valables et probables.

**Le sénateur Frith:** Oui, mais dans un tel cas l'affaire est devant les tribunaux et la personne en question est accusée et est déjà victime d'une mauvaise publicité, comme le ministre l'a dit.

Par exemple, supposons qu'une jeune femme hèle un taxi et qu'un policier veuille lui mener la vie dure. Dans de telles circonstances, il pourrait très bien l'arrêter.

**M. Mosley:** Cette hypothèse ne tient pas compte du fait que l'agent de police en agissant ainsi non seulement violerait son serment en vertu de Loi sur la police de la province dans laquelle il travaille, mais mettrait et lui-même et son départe-

[Text]

himself and his department at risk of a substantial action for damages. If, in the course of making an arrest in those circumstances, he had to take the person into custody, he might also put himself at risk of a criminal prosecution for an assault arising from laying hands on the individual to make the arrest.

With the greatest respect, senator, I think it is somewhat remote to believe that the police will take that kind of risk in making an arrest under the proposed legislation. They will proceed very cautiously.

**Senator Frith:** Supposing he made a mistake. I would not mind taking his case. I think I could defend it adequately. He stands up in court and says, "It was dark. I am in the vice squad and this young woman went to a taxi. She stopped the vehicle—" and he might even know her to be a prostitute or suspect her to be one. Of course, we can say, "Well, if she is a prostitute we are not worried about the publicity," but, if you extend it to the reasonable grounds that one can have under the wording of this section, it seems to be very wide and I do not think that there are nearly the safeguards that you have described.

**Mr. Mosley:** If I could comment on that, Madam Chairman, the section as drafted actually goes further than the phrase "or recommended solution to the problem" in that it does not matter if the individual is a prostitute or not and is known to the police officer to be a prostitute. The particular conduct in question has to be for the purposes of prostitution. So the individual who is known to the police as a common prostitute is not liable to arrest or prosecution unless the conduct on that particular occasion is for the purpose of prostitution.

**Senator Frith:** That is what you have to do to get a conviction but not to make an arrest.

**Mr. Mosley:** To make an arrest you have to have a basis in fact.

**Senator Frith:** Supposing you were on a street where there are a lot of prostitutes and a perfectly innocent young woman stops a cab.

**Mr. Crosbie:** If she is perfectly innocent then she will not be arrested nor convicted.

**Senator Frith:** Oh, she will not be convicted. Why not? What would stop the policeman from saying making the arrest that on reasonable grounds she is a young woman and this is an area where there are prostitutes?

**Mr. Crosbie:** Why would he make an arrest if he does not have any evidence on which he can lay a charge or get a conviction? Just because he sees a pretty woman hail a taxi or whatever would be a ridiculous reason for him to do so unless we assume that he is just out to harass or is a bad apple.

[Traduction]

ment dans une situation pouvant entraîner des poursuites en dommages-intérêts. Si, lors d'une arrestation dans de telles circonstances, il a dû mettre une personne en détention préventive, il risque alors d'être l'objet de poursuites criminelles pour voies de fait pour avoir posé ses mains sur la personne en question afin de l'arrêter.

Avec tout le respect que je vous dois, monsieur le sénateur, je pense qu'il est aventureux de penser que la police prendrait de tels risques pour procéder à une arrestation en vertu du projet de loi en question. Je pense en effet qu'elle agira très prudemment.

**Le sénateur Frith:** Supposons que ce policier ait fait une erreur. Prenons en effet un tel cas. Je pense que je pourrais le défendre de façon adéquate. Imaginons qu'il soit devant les tribunaux et qu'il dise qu'il faisait sombre au moment de l'arrestation, qu'il faisait partie de la police des mœurs et que cette jeune femme appelait un taxi. Elle arrêta donc le véhicule en question. Il se pourrait très bien même que le policier sache que cette jeune femme est une prostituée, ou bien qu'il le soupçonne. Bien entendu, nous pourrions dire, ma foi puisque c'est une prostituée nous n'avons pas besoin de nous inquiéter de la publicité qui sera faite à son sujet. Toutefois, si l'on tient compte des motifs valables que l'on peut avoir en vertu de la rédaction de cet article, je ne pense pas qu'il y ait là les garanties que vous avez décrites.

**M. Mosley:** Si vous me permettez de répondre, madame la présidente, je dirais que l'article tel que rédigé va plus loin que la phrase «ou la solution recommandée au problème», en ce sens que peu importe que la personne en question soit une prostituée ou non ou bien qu'elle soit connue de l'agent de police comme étant une prostituée. Ce qui importe, c'est que la conduite de cette personne soit à des fins de prostitution. Ainsi, la personne qui est connue de la police comme étant une prostituée ne peut être arrêtée ou bien poursuivie, à moins que sa conduite en cette occasion particulière soit à des fins de prostitution.

**Le sénateur Frith:** C'est ce que vous devez faire pour obtenir une condamnation, mais non pas pour faire une arrestation.

**M. Mosley:** Pour faire une arrestation, il faut que les faits reposent sur quelque chose de solide.

**Le sénateur Frith:** Supposons que vous soyez dans une rue où il y a beaucoup de prostituées et qu'une jeune femme tout à fait innocente appelle un taxi.

**M. Crosbie:** Si elle est parfaitement innocente, alors dans ce cas elle ne sera ni arrêtée ni condamnée.

**Le sénateur Frith:** Et pourquoi ne serait-elle pas condamnée? Qu'est-ce qui pourrait bien empêcher le policier de l'arrêter et ce pour des motifs valables, puisqu'il s'agit d'une jeune femme dans un secteur où il y a des prostituées.

**M. Crosbie:** Pourquoi le policier l'arrêterait-elle s'il n'a aucune preuves d'après lesquelles il peut soit l'arrêter soit la faire condamner? Ce serait en effet ridicule de l'arrêter sous prétexte que c'est une jolie femme qui appelle un taxi, ou peu importe ce qu'elle fait, à moins de supposer que ce policier désire harceler les femmes ou bien qu'il est corrompu.



[Text]

**Senator Frith:** He might figure out that this is just what you were talking about, that she is a young woman trying to get into the trade.

**Mr. Crosbie:** If he is a bad apple or a nut, there are any number of laws—

**Senator Frith:** I am not talking about a nut. I am talking about the fact that this legislation, it seems to me, will make it very easy to establish reasonable and probable grounds to arrest somebody who is not engaged in seeking prostitution because from 100 feet away you cannot tell. He has to make a judgment call. He cannot hear what the woman is saying.

**Mr. Crosbie:** That is a safeguard. If he cannot hear what she is saying, he cannot risk making an arrest.

**Senator Frith:** Then is he only going to make an arrest where he can hear it?

**Mr. Crosbie:** You have to see some evidence of somebody engaged in selling sex or offering to buy sex.

**Senator Frith:** In either case, he cannot hear what is being said. Supposing she is a prostitute and she is stopping the car for prostitution purposes. Is he only going to make an arrest when it is a known arrest because he is not going to hear what he says any more than what an innocent person says.

**Mr. Crosbie:** You are pointing out how difficult it is. Your fears are all groundless, because no one is going to make an arrest unless he has some evidence. Either he had to be an undercover policeman to get evidence or he had to have keen ears or a hearing device. There is going to have to be some evidence like that. For seven years nothing was done about this problem. That is why it has reached the gigantic proportions it has in Vancouver, Toronto and the rest of the cities. Something has to be done about it. Unless you have an alternative solution, if the Fraser committee solution is just as bad as the section it is going to replace, you are going to have persistent conduct, and we propose to put a stop to this and to rescue these neighbourhoods of Canada's great cities. For those who are timorous and fear what the police might do, we have a clause that we will cause a review in three year's time to see that these things have actually happened. If they have, then we will have to change the section, because we do not agree with harassment and things of that nature.

**Senator Frith:** It seems to me, Mr. Minister, that we started with a nuisance problem and you are not solving it by prosecuting or trying to provide laws against nuisance. I agree with you that, if you are not going to deal with it in nuisance terms, you probably have to go this far. The solution should be dealing more directly with the problem you are trying to solve. If you are telling us that it is impossible to right the wrong of nuisance with legislation that deals with nuisance, then you probably do have to go this far.

[Traduction]

**Le sénateur Frith:** Peut-être se dit-il ce que vous nous disiez un peu plus tôt, à savoir qu'il s'agit d'une jeune femme qui essaye d'exercer son métier.

**M. Crosbie:** S'il est corrompu ou bien tout simplement idiot, il existe un certain nombre de lois . . .

**Le sénateur Frith:** Je ne parle pas d'un idiot. Je parle tout simplement du fait que cette loi, à ce qui me semble, permettra d'arrêter très facilement quiconque n'a rien à voir à la prostitution, tout simplement parce que à cent mètres de l'action vous ne pouvez pas faire la différence. Le policier doit donc prendre une décision et peut-être n'entendra-t-il pas ce que la jeune femme en question dit.

**M. Crosbie:** Il s'agit là d'une garantie. S'il ne peut entendre ce qu'elle dit, il ne peut donc faire une arrestation.

**Le sénateur Frith:** Alors, ne fera-t-il une arrestation que s'il entend ce qui se dit?

**M. Crosbie:** Il lui faut des preuves que quelqu'un essaye de vendre ou d'acheter des services sexuels.

**Le sénateur Frith:** Dans l'un ou l'autre cas, il ne peut entendre ce qui se dit. Supposons que la jeune femme en question soit une prostituée et qu'elle arrête une voiture afin d'exercer son métier. Le policier va-t-il donc essayer de faire une arrestation lorsqu'il s'agit d'une prostituée connue, parce qu'il ne peut entendre ce que cette jeune femme dit ni même d'ailleurs ce qu'un passant peut dire.

**M. Crosbie:** Vous indiquez exactement à quel point tout cela est difficile. Vos peurs ne sont pas fondées parce que personne ne fera d'arrestation à moins de posséder des preuves. Il faudra qu'il s'agisse d'un policier en civil, par exemple, pour obtenir des preuves ou bien d'une personne ayant l'ouïe très fine ou encore portant un appareil d'écoute. Il faudra qu'il y ait des preuves de toute façon. Pendant sept ans rien n'a été fait pour régler ce problème, c'est pourquoi il a grossi et atteint la taille qu'on lui connaît aujourd'hui à Vancouver, à Toronto et dans d'autres villes. Il faut absolument faire quelque chose. La solution préconisée par le Comité Fraser était aussi mauvaise que l'article qu'elle va remplacer car le problème persistera, et c'est pourquoi nous proposons d'y mettre un terme et de venir à la rescousse des quartiers des grandes villes canadiennes qui sont concernées. A ceux et celles qui ont peur de ceci et de cela, qui craignent que la police fasse ceci ou cela, je dis que nous avons une clause qui prévoit un examen de la situation dans trois ans, et nous vérifierons alors si les choses dont on a parlé se produisent véritablement. Si tel est le cas, alors nous changerons l'article parce que nous ne pouvons accepter le harcèlement et les choses de ce genre.

**Le sénateur Frith:** Il me semble, Monsieur le ministre, que le problème provient du fait que vous commencez avec un problème de nuisance et que vous ne le réglez pas en engageant des poursuites ou en essayant d'adopter des lois contre la nuisance. Je suis d'accord avec vous pour reconnaître que si vous n'abordez pas ce sujet en des termes de nuisance, vous devez probablement aller aussi loin. La solution au problème que vous essayez de régler se trouve dans une approche plus directe. Si vous nous dites qu'il est impossible de régler la



*Text]*

**Mr. Crosbie:** This is a public nuisance that is occurring in the streets, but it is not one that you are going to be able to prosecute very easily, for the reasons that Mr. Mosley stated; but if this kind of activity were taking place in your neighbourhood and the cars were driving up and down your streets and your children and your wife were being harassed and people accosted around the streets with all kind of peculiar activity taking place, such as motor cars all around your neighbourhood, then you would want something done about it. For seven years nothing has been done and this is the only effective way, in our view, that we can do something about it and that is why we proposed it. I am interested in the civil liberties of people as well. In order to ensure that there is no abuse of this or to see if it does not work out properly, we have the three-year clause. I hope that you will not be right but it could be proven that you will be. If so, we will certainly have to change it in three years' time.

**Senator Frith:** You understand that I am only pointing this out to underline the fact that I wish you could give us more assurance that there is no way of dealing with it as a nuisance problem rather than giving it this wide terminology.

**Mr. Crosbie:** I asked the department to look at solutions that Mr. Fraser had recommended.

**Mr. Mosley:** If I could comment on that, the Fraser report, in its text, recommends that the problem be addressed as one of nuisance. In the actual recommendation dealing with this problem there is not one word related to nuisance or to disturbance, for the very same reasons that the bill does not contain any reference to nuisance or disturbance, because it is virtually impossible to construct a feasible legislative response which will deal with that specific situation and make it enforceable.

**The Chairman:** Since 1978, has any consideration been given to simply dealing with this as a nuisance and to empowering the municipalities, through the provinces or by whatever apparatus is necessary, to deal with the problem as they see fit on a nuisance basis? I am sure that consideration has been given to this question. What was the reaction of the various police forces and attorneys general when that idea was considered?

**Mr. Crosbie:** The courts have held it to be within federal jurisdiction in terms of the criminal law.

**The Chairman:** Could it not be moved out of that jurisdiction?

**Mr. Mosley:** That possibility has been studied exhaustively, Madam Chairman, because it was seen quite clearly as a possible desirable option, if it could be done. The problem was that, after lengthy consideration and efforts by the provinces through the municipalities to attempt to respond to the problem through that means, the Supreme Court of Canada came down and said definitively that this is a matter of criminal law and that the provinces, through the municipalities, cannot proscribe soliciting for the purposes of prostitution. There

*[Traduction]*

question de la nuisance par une loi qui traite de la nuisance, alors vous devez probablement aller aussi loin.

**M. Crosbie:** Il s'agit d'une nuisance publique sur la voie publique, mais ce n'en est pas une que vous allez pouvoir régler très facilement pour les raisons que M. Mosley a énoncées. Si ce genre de commerce a lieu dans votre quartier et que des véhicules ne cessent de circuler dans votre rue, que vos enfants et votre femme sont harcelés, que des personnes sont accostées dans les rues et qu'il y a toutes sortes d'activités aux alentours, je veux parler par exemple de la circulation de véhicules dans tout le quartier, alors vous voudrez que quelque chose soit fait. Pendant sept ans, rien n'a été fait, et c'est à notre avis le seul moyen efficace de faire quelque chose, c'est pourquoi nous avançons cette proposition. La question des libertés civiles des individus m'intéresse tout autant. C'est pour nous protéger contre toutes sortes d'abus que nous avons prévu cet examen de la situation au bout de trois ans. J'espère que vous n'aurez pas raison, mais si tel était le cas, nous devrions alors certainement apporter des modifications dans trois ans.

**Le sénateur Frith:** J'espère que vous comprenez très bien que je souligne ce point uniquement pour insister sur le fait que je désire obtenir de votre part davantage de garanties qu'il n'existe pas de moyens de traiter cette question comme s'il s'agissait d'un problème de nuisance plutôt que de lui donner cette terminologie aussi vaste.

**M. Crosbie:** J'ai demandé au ministère de se pencher sur les solutions que M. Fraser a recommandées.

**M. Mosley:** J'aimerais faire quelques observations. Le rapport Fraser recommande que l'on s'attaque au problème sous l'angle de la nuisance. Dans la recommandation traitant de cette question il n'y a pas un seul mot lié à la nuisance ou au désordre, et il en est de même pour le projet de loi, car il est tout simplement impossible de préparer un projet de loi applicable qui traiterait de cette situation particulière et de le rendre exécutoire.

**La présidente:** Depuis 1978, a-t-on envisagé de traiter simplement de cette question comme une nuisance et a-t-on donné les pouvoirs aux municipalités, par l'intermédiaire des provinces ou par le biais de tout autre moyen, pour se pencher sur le problème comme elles le jugent utile, en terme de nuisance? Je suis certaine que l'on s'est penché sur cette question. Quelle a été la réaction des divers corps policiers et des procureurs généraux lorsque cette idée a été lancée?

**M. Crosbie:** Les tribunaux ont jugé que cela était du ressort du gouvernement fédéral en ce qui a trait au droit pénal.

**La présidente:** Ne pourrait-on pas l'extraire de ce champ de compétence?

**M. Mosley:** Cette possibilité a été étudiée de façon exhaustive, Madame la présidente, car il s'agissait là d'une solution possible et souhaitable. En fait, le problème a été qu'après de très gros efforts des provinces par l'intermédiaire des municipalités pour essayer de régler le problème par ce moyen, la Cour suprême du Canada a décidé qu'il s'agissait d'une question relevant du droit pénal et que les provinces, par l'intermédiaire des municipalités, ne peuvent interdire le proxénétisme aux fins de la prostitution. Il reste une issue possible à cet

*[Text]*

remains one possible avenue in that regard, which is remotely constitutional, if I can use that rather awkward expression. It is the possibility that the provinces and the municipalities get into the field of licensing the prostitutes, and none of them are prepared to go to that length at this time.

**Senator Flynn:** The supreme court has said that this is a matter of criminal law, but if there was nothing in the Criminal Code dealing with soliciting, do you think that the decision would be the same?

**Mr. Mosley:** I think it would be exactly the same.

**Senator Flynn:** Why?

**Mr. Crosbie:** If we vacate the field, that does not mean that it becomes open to the provinces.

**Senator Flynn:** It would then be a problem of morals. If I were to take away the words "for the purpose of engaging in prostitution or obtaining the sexual services of a prostitute" and if I were to replace them with "for the purposes of engaging in any kind of trade", would that not change things?

**Mr. Mosley:** The point, Senator Flynn, is that the field is one that belongs to the federal government under the criminal law power. That is what the Supreme Court of Canada said in the case of *Westendorp*.

**Senator Flynn:** Where does the criminal law begin and where does it end? It was decided some years ago, for example, that the Sunday observance law was a matter of criminal jurisdiction, but it was only because the federal government had adopted the law in that respect that the courts decided that. There are many penal legislations adopted by the legislatures which are not considered as criminal in nature. I suggest to these witnesses that it is not that easy to say that one thing is criminal law and another thing is not.

**Mr. Mosley:** I am afraid that it is on the strength of the constitutional opinions that we have that the provinces cannot enter this field.

**Senator Frith:** What about delegating it to them? It has happened in the past.

**Mr. Mosley:** We cannot delegate.

**Senator Frith:** We did that sort of thing in terms of interprovincial trade and transportation. The feds just decided to let the transport board in the provinces exercise the jurisdiction that the court had clearly held was federal.

**Senator Flynn:** As we have done with lotteries, something similar could be done.

**Senator Frith:** Have you considered delegating this from the federal to the provincial jurisdiction?

**Mr. Mosley:** That question was addressed before the Commons committee which examined this area in 1983. It was dealt with through the evidence, at that time, of Professor Beaudoin of the University of Ottawa, our constitutional authority, who expressed the view that it was not open to the federal government to delegate the power to proscribe soliciting for the purposes of prostitution.

*[Traduction]*

égard, qui est vaguement constitutionnelle, si je peux m'exprimer ainsi. Les provinces et les municipalités ont la possibilité de délivrer des licences aux prostituées; mais aucune d'entre elles n'est disposée à aller aussi loin pour l'heure.

**Le sénateur Flynn:** La Cour suprême a déclaré qu'il s'agit d'une question relevant du droit pénal, mais s'il n'y avait rien dans le Code criminel traitant du proxénétisme, pensez-vous que la décision serait la même?

**M. Mosley:** Je pense qu'elle serait exactement la même.

**Le sénateur Flynn:** Pourquoi?

**M. Crosbie:** Si nous nous retirons de ce domaine, cela ne signifie pas qu'il devient la propriété des provinces.

**Le sénateur Flynn:** Il s'agirait alors d'un problème de morale. Si je retirais les mots «à des fins de prostitution ou pour obtenir les services sexuels d'une prostituée» et que les remplaçais par «à des fins d'exercer un métier quelconque», cela ne changerait-il pas les choses?

**M. Mosley:** Le fait est, Monsieur le sénateur, que ce domaine en est un qui appartient au gouvernement fédéral en vertu du droit pénal. C'est ce que la Cour suprême a dit dans le cas *Westendorp*.

**Le sénateur Flynn:** Où commence et où finit le droit pénal? Il a été décidé il y a plusieurs années que la loi sur le repos dominical, par exemple, relevait du domaine pénal, mais ce n'était que parce que le gouvernement fédéral avait adopté la loi à cet effet que les tribunaux en avaient décidé ainsi. Nombre de lois pénales adoptées par les législatures ne sont pas considérées comme faisant partie du droit criminel. Je voudrais dire aux témoins qu'il n'est pas aussi facile de déclarer qu'une chose relève du droit criminel et pas une autre.

**M. Mosley:** J'ai bien peur que ce soit en se fiant aux avis constitutionnels que nous avons que les provinces ne peuvent entrer dans ce domaine.

**Le sénateur Frith:** Et si on leur déléguait les pouvoirs? Cela s'est déjà produit par le passé.

**M. Mosley:** Nous ne pouvons le faire.

**Le sénateur Frith:** Nous l'avons fait pour ce qui est du commerce et des transports interprovinciaux. Le gouvernement fédéral décida tout simplement de laisser les commissions de transport provincial exercer une compétence que les tribunaux avaient déclarée comme étant fédérale.

**Le sénateur Flynn:** Comme nous l'avons fait pour les loteries, quelque chose de semblable pourrait être fait dans ce cas-ci.

**Le sénateur Frith:** Avez-vous pensé déléguer la compétence fédérale aux provinces?

**M. Mosley:** Cette question a été abordée devant le comité de la Chambre des communes qui s'est penché sur ce domaine en 1983. Elle a été traitée à partir des preuves du professeur Beaudoin de l'Université d'Ottawa, notre expert en question constitutionnelle, qui était d'avis que ce n'était pas au gouvernement fédéral de déléguer les pouvoirs pour proscrire le proxénétisme à des fins de prostitution.



[Text]

**Senator Flynn:** It is all right, however, to delegate to the provinces the right to arrange lotteries.

**Mr. Mosley:** As I said earlier, the only apparent way to do it would be for the federal government to say that it is illegal, subject to provincial regulation. The problem with that is that the provinces are not prepared to regulate prostitution.

**Senator Flynn:** In practice, however, I think that the by-laws which were adopted by Calgary and Montreal have worked pretty well, in practice, during the time they stood before they were quashed by the supreme court.

**Mr. Mosley:** They were adopted in a number of cities and did work quite well. In response to Westendorp, Montreal tried again and adopted a further by-law which has been less successful. The difficulty with all of those by-laws, in part, was that they were directed exclusively at the prostitute and did not deal with the customer. The problem has not been resolved in Montreal. There is no general power of arrest or detention. The prostitutes are picked up, charges are laid and they are back on the street the same night. It becomes a matter of licensing fees, and the customers are not touched.

**Senator Flynn:** By-laws can be drafted in other ways.

**Mr. Mosley:** The difficulty is that the by-law addresses the selling of services in general. It applies to anyone who attempts to sell a service on a public street. The by-law would have to extend to any customer who attempted to purchase any service on the street. It has to be that broadly based.

**Senator Flynn:** I am not too sure. I do not oppose that, but let us suppose that there is a by-law prohibiting the selling of ice cream on the streets. You do not have to penalize the purchaser.

**Senator Frith:** You do not have to but you can.

**Senator Flynn:** But the by-law would not be null and void simply because of that. I do not see why you would have to provide for a penalty for the customer.

**Mr. Mosley:** As the minister indicated earlier, however, a by-law in Niagara Falls which was based on the Montreal by-law was struck down just a few weeks ago.

**Senator Flynn:** I know that it is a constitutional difficulty more than anything else. It seems to me that if we were able to address it as we address problems of parking, for example, we would probably be more successful.

**The Chairman:** Could it not be a delegation of authority not to proscribe prostitution, which we are not dealing with generally in any case, but simply to try to correct a public nuisance arising from activities surrounding prostitution? It seems to me that it is not beyond the ingenuity of our department to make an effort in that direction.

**Mr. Mosley:** With respect, there is the same problem with nuisance, whether it is dealt with under federal or provincial legislation or through a municipal by-law. You still have to establish the link between the conduct of the individual and the

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Il est toutefois accepté de déléguer aux provinces les droits en ce qui a trait aux loteries.

**M. Mosley:** Comme je l'ai déjà dit, le seul moyen évident d'y arriver serait que le gouvernement fédéral déclare que cela est illégal, sous réserve des règlements provinciaux. Le problème vient du fait que les provinces ne sont pas disposées à réglementer la prostitution.

**Le sénateur Flynn:** Toutefois, dans la pratique, je pense que les arrêtés municipaux adoptés par les villes de Calgary et de Montréal ont très bien fonctionné lorsqu'ils étaient en vigueur, jusqu'à ce qu'ils soient annulés par la Cour suprême.

**M. Mosley:** Ils ont été adoptés dans un certain nombre de villes et ont très bien fonctionné. Suite au cas Westendorp, Montréal essaya de nouveau et adopta un autre arrêté qui a été moins heureux. La difficulté avec tous ces arrêtés provient en partie du fait qu'ils concernaient uniquement les prostituées et non pas les clients. Le problème n'a pas été réglé à Montréal. Il n'y a pas de pouvoir général en ce qui a trait aux arrestations ou détentions. Les prostituées sont ramassées, des accusations sont déposées puis elles sont relâchées le soir même. Il s'agit donc d'une question de droits de licences, et les clients ne sont pas touchés.

**Le sénateur Flynn:** Des arrêtés peuvent être rédigés d'autres façons.

**M. Mosley:** La difficulté provient du fait que l'arrêté porte sur la vente de services en général. Il concerne quiconque essaye de vendre un service sur la voie publique. L'arrêté devrait inclure tout client qui essaye d'acheter des services sur la voie publique. Il faut qu'il soit aussi large que cela.

**Le sénateur Flynn:** Je n'en suis pas aussi certain. Je n'y suis pas opposé, mais supposons toutefois qu'il y ait un arrêté interdisant la vente des crèmes glacées dans la rue. Vous n'avez alors pas besoin de pénaliser l'acheteur.

**Le sénateur Frith:** Non, effectivement, mais vous le pouvez.

**Le sénateur Flynn:** Mais l'arrêté ne serait pas nul et non avenue tout simplement pour cela. Je ne vois pas pourquoi vous devriez prévoir une pénalité pour le client.

**M. Mosley:** Comme le ministre l'a indiqué un peu plus tôt, un arrêté municipal à Niagara Falls rédigé d'après un arrêté de la ville de Montréal a été annulé il y a quelques semaines.

**Le sénateur Flynn:** Je vois qu'il s'agit d'une difficulté d'ordre constitutionnel plus qu'autre chose. Il me semble toutefois que si nous pouvions nous pencher sur cette question de la même façon que nous réglons les problèmes de stationnement, par exemple, nous pourrions mieux y arriver.

**La présidente:** Ne pourrait-on pas plutôt essayer de rectifier une nuisance publique résultant d'activités liées à la prostitution plutôt que d'interdire cette dernière? Il me semble que ce n'est pas trop demander de l'ingéniosité de notre ministère que de faire un effort dans ce sens.

**M. Mosley:** Le problème est le même en ce qui a trait à la nuisance, qu'il soit traité par des lois fédérales ou provinciales ou bien par un arrêté municipal. Vous devez toujours établir le lien entre le comportement de l'individu en question et la con-



## [Text]

undesirable consequence, the nuisance or the disturbance. Witnesses must be brought in to establish that that person was responsible for the nuisance which resulted from that person's conduct. It is a major, practical obstacle to any provision based on the concept of nuisance.

**Senator Lewis:** We have not heard from the police departments. I do not know whether they made representations before the Commons committee.

**The Chairman:** They did.

**Senator Lewis:** I believe I came across a reference or suggestion in the Fraser report in that regard. I notice also that, in the appeal court of Nova Scotia in the Beaver case, which was the case of the application for the injunction which was turned down, there was a very strong suggestion that the court did not feel that the police had been diligent enough in enforcing certain sections of the code which the court felt could be used. Apparently the courts did not feel that the police were properly diligent in enforcing or utilizing those sections.

**Mr. Mosley:** With respect, senator, that was not the conclusion of the Nova Scotia Court of Appeal. The Nova Scotia Court of Appeal was referring to the judgment of the court at first instance who had drawn that conclusion from comments made in the course of the argument by counsel for the respondents to the application. We spoke to counsel for the Attorney General of Nova Scotia who argued that case, and it appears that there was no serious effort to challenge the points made by counsel for the respondents to the effect that the police had not made sufficient use of those sections of the Code.

The Fraser report does do an analysis of those allegations, and the conclusions that appear in the Fraser Report are that for a variety of reasons, those other provisions are not effective in dealing with the problem.

**Senator Lewis:** My point was actually not criticism of the police, saying that they have not done enough, but what I am just wondering is are we going to be any more successful under this proposed bill? I know, probably what the answer is. We will just hope and wait and see.

**Mr. Mosley:** I think there is a general consensus that this is a practical response that it is enforceable and can be used. There has been general support expressed by the provincial attorneys general; there have been no reservations expressed by them as to whether or not it will deal with the problem. It has the support of the attorneys general of those provinces most directly affected. It has the support of the municipal politicians of the cities most directly affected, and the police departments of those cities. It has been discussed in the context of meetings of officials responsible for criminal justice, and no one appearing in the Commons committee seriously questions that this would do the job.

**The Chairman:** If I may just ask a final question for the moment on this act. Mr. Minister, are you concerned that the passage of these provisions is going to result in a great increase in the arrest and conviction of juveniles with all the undesir-

## [Traduction]

séquence peu désirable, la nuisance ou la perturbation. Il faut faire comparaître des témoins pour prouver que cette personne est responsable de la nuisance qui a résulté de son comportement. Il s'agit d'un important obstacle à toute disposition fondée sur le concept de la nuisance.

**Le sénateur Lewis:** Nous n'avons rien entendu de la part des corps policiers. Je ne sais pas s'ils ont présenté des mémoires au comité de la Chambre des communes.

**La présidente:** Ils en ont présenté.

**Le sénateur Lewis:** Je crois que je suis tombé sur une référence ou une suggestion à ce sujet dans le rapport Fraser. J'ai également remarqué dans la décision de la cour d'appel de la Nouvelle-Écosse à propos du cas Beaver, soit le cas de la demande d'injonction qui a été refusée, que l'on suggérait fortement que la cour n'avait pas été convaincue que la police avait mis en application de façon suffisamment diligente certains articles du Code qui, d'après elle, auraient pu être utilisés. Apparemment, la cour était d'avis que la police n'avait pas été assez assidue dans l'application ou l'utilisation de ces articles.

**M. Mosley:** Monsieur le sénateur, avec tout le respect que je vous dois, ce n'est pas là la décision prise par la cour d'appel de la Nouvelle-Écosse. Celle-ci faisait allusion au jugement du tribunal de première instance qui avait tiré cette conclusion d'observations faites par l'avocat des intimés à la requête. Nous avons parlé à l'avocat du procureur général de la Nouvelle-Écosse qui a statué sur ce cas, et il semble qu'aucun effort sérieux n'ait été fait pour contester les points avancés par l'avocat des intimés, à savoir que la police n'avait pas eu suffisamment recours à ces articles du Code.

Le rapport Fraser contient une analyse de ces allégations, et les conclusions publiées dans ce même rapport précisent qu'en raison de diverses raisons les autres dispositions ne permettent pas d'aborder efficacement ce problème.

**Le sénateur Lewis:** Mon intention n'était pas de critiquer la police, je trouve qu'elle en fait assez. Je me demande tout simplement si nous avons davantage de chances de réussir avec ce projet de loi? Je connais probablement la réponse. Nous allons donc espérer et attendre pour voir ce qui se passera.

**M. Mosley:** Je pense qu'il y a accord général pour reconnaître qu'il s'agit là d'une réponse pratique, qui peut être mise en application et utilisée. Les procureurs généraux des provinces ont apporté leur appui et n'ont exprimé aucune réserve. Les procureurs généraux des provinces qui sont les plus directement concernées ont eux aussi apporté leur appui. Il en va de même des politiciens des villes directement concernées et des services de police de ces villes. Cette question a été discutée lors de réunions de responsables de la justice pénale, et aucune personne s'étant présentée devant le comité de la Chambre des communes n'a mis en doute les chances de succès.

**La présidente:** J'aimerais poser une dernière question. Monsieur le ministre, pensez-vous que l'adoption de ces dispositions va entraîner une forte augmentation du nombre d'arrestation et de condamnations de jeunes avec toutes les conséquences peu souhaitables que peut avoir le fait d'essayer de régler l

[Text]

able consequences that may flow from trying to deal with juvenile prostitution through the criminal courts?

**Mr. Crosbie:** I would not expect that because I think when this legislation is passed that in several weeks time this will cease to be a problem because you won't be able to find the customers. So I don't expect any great increase in the arrests of young people, but I don't really know. Of course, they are protected by the Young Offenders Act. They would be subject to the provisions of the Young Offenders Act.

**Senator MacDonald (Halifax):** Madam Chairman, I just have one question for the minister. Much of the criticism that has been expressed in opposition to the bill in the other House, and indeed today in the Senate, has been with respect to the matter of civil liberties and matters of that kind. Harking back to a question asked earlier by Senator Barootes, does the review process in a three-year period to which you refer, really zeros in narrowly with respect to the application on this particular bill and how the police have responded to it, both with regard to customer and client, or is it intended from what you have said when the review of the legislation you propose, to deal with the whole matter of the possibility of criminality which other people are concerned with, particularly the status of women: the matter of driving them underground and putting them in the hands of pimps, the gangster philosophy to which Senator Barootes referred?

**Mr. Crosbie:** The section says that a comprehensive review shall be undertaken by whatever committee is designated or established for that purpose. So, it would be my expectation that they be asked to study how this section has worked, what the experience has been under it, and to give anyone who has a complaint an opportunity, and to examine what the experience has been with the police. There will be a thorough review of what has happened under this particular section. So, that is the expectation, in any event.

This will particularly give anyone an opportunity, the civil liberties associations and so on, the Canadian Bar, and others. This will give them a chance to testify what the experience has been.

**Senator Frith:** Madam Chairman, just before we leave, I want to put on the record that the aspect of catching the customer as well is something that I really support and congratulate the minister on. It does not change my feelings about the nuisance, but the fact is a good deal of the nuisance is caused by the people that drive down the street, the customers. If the customers are not there, the solicitors are not going to be there. So, I think that is the laudable part of this bill.

That does not change my feeling, and I wish we could frame it more as a nuisance than the way it is. But I certainly support that part of it.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Minister. As I mentioned earlier, we have not had a chance to consider this bill in detail in committee since it was just referred to us this afternoon. But we appreciate the comments you have made, and it will give us an opportunity to study it in the next couple of weeks.

[Traduction]

problème de la prostitution chez les enfants et les adolescents par le biais des cours criminelles?

**M. Crosbie:** Je ne le pense pas, car je suis persuadé que lorsque cette loi sera adoptée dans plusieurs semaines, nous n'aurons plus ce problème tout simplement parce que vous ne trouverez plus de clients dans les rues. Je ne m'attends donc pas à une grande augmentation du nombre d'arrestation de jeunes, mais bien entendu je n'en sais rien. Ces jeunes sont protégés par la Loi sur les jeunes délinquants.

**Le sénateur MacDonald (Halifax):** Madame la présidente, j'aimerais poser une question au ministre. La plupart des critiques contre le projet de loi avancées dans l'autre Chambre, et en fait au Sénat aujourd'hui même, ont porté sur la question des libertés civiles et des choses de ce genre. Pour revenir sur une question déjà posée par le sénateur Barootes, j'aimerais savoir si la méthode d'examen après une période de trois années à laquelle vous faites allusion, se penche véritablement sur la mise en application de ce projet de loi particulier et quelle a été la réaction de la police, vis-à-vis des clients. Cette méthode a-t-elle pour objectif, d'après ce que vous avez dit dans l'examen du texte de loi que vous proposez, d'aborder l'ensemble des questions touchant la criminalité à propos desquelles d'autres personnes sont intéressées, particulièrement la situation de la femme: c'est-à-dire renvoyer les prostituées dans la clandestinité et les mettre entre les mains de proxénètes, ce que le sénateur Barootes a qualifié de philosophie de truand?

**M. Crosbie:** L'article prévoit qu'un examen exhaustif sera entrepris par tout comité désigné ou constitué à cette fin. Ainsi, ce comité sera probablement chargé d'étudier la façon dont cet article fonctionne, et de donner à toute personne qui a déposé une plainte la possibilité de se faire entendre, puis d'étudier également l'attitude de la police. Il y aura donc un examen exhaustif de ce qui s'est passé.

Ainsi, quiconque aura la possibilité, notamment les associations pour la défense des libertés civiles, le Barreau canadien, etc. de faire part de son expérience.

**Le sénateur Frith:** Madame la présidente, avant de nous quitter, j'aimerais dire que j'appuie les dispositions prévoyant l'arrestation des clients et j'en profite pour féliciter le ministre. Cela ne change aucunement mes sentiments sur la nuisance, mais le fait est qu'une bonne partie de cette nuisance est causée par les personnes qui conduisent leurs voitures dans ces rues, soit les clients. Sans clients, il n'y a pas de prostituées. Je crois qu'il s'agit-là de la partie louable de ce projet de loi.

Cela ne change pas mes sentiments, et je souhaite que nous puissions nous attaquer davantage à la question de la nuisance que nous le faisons actuellement.

**La présidente:** Merci, Monsieur le ministre. Comme je l'ai dit un peu plus tôt, nous n'avons pas eu l'occasion d'étudier ce projet de loi dans le détail en comité, puisque nous ne l'avons reçu que cet après-midi. Nous faisons grand cas de vos observations et nous aurons ainsi la possibilité d'étudier ce projet de loi au cours des prochaines semaines.



*[Text]*

Honourable senators, we will now move to a consideration of Bills C-46, C-47 and C-48, which you will recall we have pre-studied; we made our report to the Senate on the results of that pre-study last Thursday, November 28, to the effect that we did not suggest any changes to Bill C-46. Therefore, no further comment on that bill is necessary at this point.

We did make certain recommendations or suggestions with respect to both C-47 and C-48, and I believe the minister has some comments he would like to make.

**Senator Frith:** Madam Chairman, would you remind me of those, please? Bill C-46 was the very noncontroversial one.

**The Chairman:** It is the main bill on divorce and corollary relief, Bill C-47. Bill C-48 is the bill that has to do with the enforcement of order.

**Senator Frith:** What was Bill C-46?

**The Chairman:** Bill C-46 really just cancels or nullifies the present Divorce Act.

**Senator Frith:** Is this the first evidence we have had from the minister on Bills C-47 and C-48, or was he here before?

**Mr. Crosbie:** This is the first.

**Senator Frith:** Thank you.

**The Chairman:** We do have copies of our report if you don't have yours available there, so that you can refer to it.

**Mr. Crosbie:** Thank you, senator. I have received your reports. As always, they are thoughtful. What we are trying to do here, of course, is to provide legislation that will deal with the situation that we often find across the country where marriage has broken down or marriage partners have left one another, and to attempt to put the framework there, and, from there, to resolve these problems and to look after the consequences of the marriage and particularly the children thereof with as little acrimony as possible.

The second bill, of course, is to do something about the present national scandal of failure to make maintenance payments as they should be made.

With respect to Bill C-47, the Divorce Act, I want to respond to some of the concerns you have expressed in your report on the bill dated November 28. First, concerning the rules of jurisdiction contained in clause 3, requiring that a spouse be ordinarily resident in a province for a year prior to being in a position to file divorce proceedings, I have to say that I would not be comfortable in accepting an amendment that would decrease the time period. Courts dealing with divorce generally are the creatures of provincial authorities whom, as you know, are responsible for the administration of justice under federal and provincial law. To ask the court for the relief of divorce, there should be some connection between the spouse seeking the divorce and the court that is empowered to grant it. A year may appear long for a spouse who has moved away from the province of former residence but divorce proceedings are still available where the other spouse still resides, so that it does not need to cause a delay of a year. Immediately when started, those proceedings can be trans-

*[Traduction]*

Nous allons maintenant passer aux projets de loi C-46, C-47 et C-48 que nous avons déjà étudiés et à propos desquels nous avons fait un rapport au Sénat jeudi dernier, soit le 28 novembre, à l'effet que nous n'avons suggéré aucun changement au projet de loi C-46. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de faire d'autres observations à ce moment-ci.

Nous avons avancé certaines recommandations ou suggestions pour ce qui est des projets de loi C-47 et C-48, et je crois que le ministre a quelques remarques à faire.

**Le sénateur Frith:** Madame la présidente, voudriez-vous me rappeler ce que sont ces projets de loi? Le projet de loi C-46 était celui qui n'était pas du tout controversé.

**La présidente:** Il s'agit du projet de loi C-47 sur le divorce et les mesures accessoires, et du projet de loi C-48 sur l'exécution des ordonnances familiales.

**Le sénateur Frith:** De quoi traitait le projet de loi C-46?

**La présidente:** En fait il annule l'actuelle Loi sur le divorce.

**Le sénateur Frith:** S'agit-il des premières dépositions du ministre sur les projets de loi C-47 et C-48?

**M. Crosbie:** C'est exact.

**Le sénateur Frith:** Merci.

**La présidente:** Nous avons des exemplaires de notre rapport si vous ne possédez pas le vôtre, pour que vous puissiez vous y référer.

**M. Crosbie:** Merci, j'ai reçu vos rapports. Comme d'habitude, ils sont profonds. Nous essayons de faire passer une loi qui aborderait la situation qui prévaut bien souvent à travers les pays dans les cas de rupture de mariage ou bien lorsque les conjoints se sont quittés. Son intention est de régler ces problèmes et de s'intéresser aux conséquences du mariage, et plus particulièrement aux enfants avec le moins d'acrimonie possible.

Le deuxième projet de loi a pour objectif de se pencher sur le non paiement de la pension alimentaire.

En ce qui a trait au projet de loi C-47 concernant la Loi sur le divorce, je tiens à répondre à certaines des craintes que vous avez exprimées dans votre rapport daté du 28 novembre. Tout d'abord, en ce qui a trait aux règles de juridiction contenues à la clause 3 selon lesquelles un conjoint doit résider dans une province pendant une année avant de faire une demande de divorce, je dois dire que je ne pourrais accepter un amendement qui réduirait cette période. Les tribunaux qui statuent sur la question du divorce sont généralement des produits des autorités provinciales qui, comme vous le savez, sont responsables de l'administration de la justice en vertu de la loi fédérale ou provinciale. Pour demander réparation à un tribunal en cas de divorce, il faudrait qu'il y ait un rapport entre le conjoint qui demande le divorce et le tribunal qui a les pouvoirs de l'accorder. Une année peut sembler longue pour un conjoint qui a déménagé dans une autre province, mais les procédures de divorce peuvent être engagées lorsque l'autre conjoint réside toujours dans la province de l'ancienne résidence, de sorte que



[Text]

ferred, especially where children, who have the most substantial connection with that other jurisdiction, are concerned. If we reduce the time frame, we would really be allowing for harassment by one spouse who simply wanted to move away to cause difficulties for the other spouse. It would permit forum shopping of the services that are available possibly in one province and not in another.

Reducing the residency requirement within a province, if it were to be done, would need to be accompanied by a parallel reduction of the same requirement to recognize divorces granted by other countries. Otherwise, we would be accused of applying double standards, one for our own residents and another for residents of other countries.

Given the number of situations that such a reduction in residence requirement would help, balanced against the possibility of artificially conferring a far-distant court with jurisdiction on divorce just for the sake of harassment by a spouse, I would prefer not to accept an amendment to clause 3. I do not think it is a major point, in any event. It is the difference between a year and six months.

In relation to the grounds for divorce, that is, marriage breakdown and possible evidence of adultery and cruelty, let me say that your proposal that a spouse be prevented from using such misconduct to prove marriage breakdown, if the evidence of a year of separation is available, may be attractive on one hand but is unacceptable on the other. It is attractive from the point of view that it might make the system less adversarial in some cases. However, it is unacceptable because this proposal would defeat one of the reasons adultery and cruelty as proof of marriage breakdown have been retained in this act.

For moral or religious reasons, a spouse may wish to ask and obtain a divorce for adultery or cruelty because he or she has been victimized by the other. If we accepted your proposal, it could lead as well to procedural manoeuvres on the part of the other spouse to delay proceedings until a year of separation had elapsed to avoid accusations of marital misconduct. It is, therefore, my preference to leave the bill as it is. There have also been objections to this from other quarters but we are providing here for several ways of proving marriage breakdown. There is a strong element in our society that believes adultery to be a thing of singular importance, and I do not see why they should be prevented from taking action to dissolve a marriage on the grounds of adultery if adultery has, in fact, occurred.

On the other hand, with respect to cruelty, why should one spouse be compelled to remain married to another spouse for any period of time if the first spouse treats his spouse in a cruel manner. That is basically why we are leaving that as it is. These have been causes for divorce for years and I do not propose to remove adultery or cruelty as causes for divorce from this legislation. We would prefer to leave it. On the other hand, those who have not those grounds with which to proceed can proceed on the ground of marriage breakdown if they find

[Traduction]

cela n'a pas besoin d'entraîner un retard d'une année. Dès le début, les procédures peuvent être transférées, particulièrement lorsqu'il y a des enfants, ceux-ci ayant le plus de rapports avec l'autre juridiction. Réduire ce délai reviendrait à faciliter la tâche à une personne qui désirerait harceler son conjoint et qui désirerait déménager tout simplement pour lui causer des difficultés. Une telle situation permettrait à cette personne de rechercher des services qui pourraient être offerts dans une province mais pas dans une autre.

Si l'on réduisait la durée de la période de résidence minimum dans une province, il faudrait en contrepartie réduire cette durée pour reconnaître les divorces accordés par d'autres pays. Autrement, nous pourrions être accusés d'utiliser deux poids deux mesures, soit certaines mesures pour nos résidents et d'autres mesures pour les résidents d'autres pays.

Étant donné le nombre de situations qu'une réduction de la durée de la période de résidence en question aiderait, par rapport au risque d'attribuer à un tribunal éloigné la compétence sur le divorce uniquement pour harceler un conjoint, je préfère ne pas accepter d'amendement à la clause 3. Ce n'est pas là d'après moi un point important. Il s'agit tout simplement de la différence entre une année et six mois.

Pour ce qui est des motifs de divorce, c'est-à-dire rupture de mariage et preuves éventuelles d'adultère et de cruauté, laissez-moi vous dire que votre proposition selon laquelle un conjoint ne pourra pas avancer de telles raisons pour prouver qu'il y a rupture de mariage s'il est démontré que la séparation remonte à un an, est peut-être attrayante mais n'est pas acceptable. Elle est attrayante en ce sens qu'elle peut rendre le système moins hostile dans certains cas. Toutefois, elle est inacceptable car elle annulerait l'une des raisons pour lesquelles l'adultère et la cruauté comme preuves de rupture du mariage ont été retenus dans cette loi.

Pour des raisons morales ou bien religieuses, un conjoint voudra peut-être demander et obtenir un divorce pour adultère ou cruauté, si c'est lui la victime. Si nous acceptons votre proposition, elle risquerait de déboucher sur des manoeuvres de procédure de la part de l'autre conjoint pour retarder les démarches jusqu'à ce qu'il y ait un an de séparation, afin d'éviter ainsi toute accusation de mauvaise conduite. C'est pourquoi je préfère donc que le projet de loi reste tel qu'il est. Il y a également eu des objections d'autres organismes, mais nous prévoyons plusieurs moyens de prouver qu'il y a bien rupture de mariage. Une importante partie de notre société est d'avis que l'adultère est quelque chose d'important, et je ne vois pas pourquoi on devrait l'empêcher de prendre des mesures pour casser un mariage pour des raisons d'adultère, s'il y a bien eu adultère.

Par contre, en ce qui a trait à la cruauté, pourquoi un conjoint devrait-il être obligé de rester marié à l'autre pendant une certaine période s'il est la victime d'une forme ou d'une autre de cruauté. C'est pourquoi nous désirons que le texte reste tel qu'il est. Il s'agit-là de causes de divorce depuis des siècles, et je propose que l'on ne retire pas l'adultère ou la cruauté comme causes de divorce de cette loi. Ceux qui ne peuvent utiliser ces motifs pour réclamer un divorce, peuvent avancer la

[Text]

they can no longer live together, or if the relationship is completely finished.

Concerning clause 11, I should say that your proposal, again, is rather attractive. Support issues regarding children should not be a bar to divorce between parents. Our international obligations are to the effect of providing for children on divorce. The act does this. Therefore I will accept your recommendation that this bar to divorce be eliminated. If parents cannot provide for their children, our social security system will. However, I am somewhat hesitant in affording the same protection of staying the proceedings until arrangements for the support of a spouse are made. It could ultimately result in spouses, who are legitimately not in a position to provide support, possibly for a long period of time, being denied the right to a divorce. Society has to protect needy ex-spouses, but not at the expense of the right to divorce when there is marriage breakdown. This could result in different standards for the rich and the poor, which would be unacceptable.

With respect to any changes, by the way, Madam Chairman, I am hoping that the House of Commons will deal with them at the report stage or third reading of this legislation next week. With respect to the changes that you have suggested, and which we agree to, we would hope they would be introduced at the report stage in the other place.

**Senator Frith:** You will mention us in your dispatches?

**Mr. Crosbie:** I always mention you in dispatches. Certainly the House of Commons will be eager to pass such changes because those same changes have been suggested by the other chamber.

In connection with clause 16 and its possible ambiguity, we also agree to an appropriate amendment which we have drafted and which will be supported by the government.

When we come to clause 17 and the requirement that there be a "change" of circumstances to allow a variation, let me say that I understand your concern in that regard, and it has been raised by others. There are two possible responses to this concern. The first is to leave the bill as it is; the second is to expressly permit an application for a variation order in the situation where there has been no change in the circumstances of the applicant spouse as was anticipated at the time of the making of the order.

With regard to the first option, that is, leaving the bill in its present form, this approach provides for greater certainty to both spouses. Therefore the only situation in which a variation would be permitted would be if there had been a change of circumstances. The courts have already determined under a similar provision that where a dependent spouse has honestly tried to change his or her circumstances and failed for reasons beyond his or her control, that spouse can obtain a variation and continued support if it is reasonable. The courts have already held that.

[Traduction]

rupture de mariage s'ils ne peuvent plus vivre ensemble, ou bien si leur relation est terminée.

En ce qui concerne la clause 11, j'aimerais dire que votre proposition, là aussi, est plutôt attrayante. Les questions relatives au soutien des enfants ne devraient pas constituer un obstacle au divorce. En vertu de nos obligations internationales nous devons pourvoir aux besoins des enfants en cas de divorce. C'est ce que fait la loi. Par conséquent, j'accepte votre recommandation pour que cet obstacle au divorce soit supprimé. Si les parents ne peuvent pourvoir aux besoins de leurs enfants c'est notre système de sécurité sociale qui prendra la relève. Cependant, j'hésite quelque peu à accorder la même protection de la remise des procédures jusqu'à ce que des dispositions soient prises en ce qui a trait au soutien d'un conjoint. Cette situation aurait pour conséquence d'empêcher des conjoints qui légitimement ne sont pas en mesure d'apporter un soutien de bénéficier du droit de divorcer, peut-être même pendant une longue période. La société doit protéger les ex-conjoints dans le besoin, mais non pas au détriment du droit au divorce lorsqu'il y a rupture de mariage. Une telle situation pourrait entraîner deux poids deux mesures pour les riches et les pauvres, ce qui ne serait pas acceptable.

En ce qui a trait à des changements, Madame la présidente, j'espère que la Chambre des communes statuera à leur sujet à l'étape du rapport ou bien en troisième lecture la semaine prochaine. À propos des changements que vous avez suggérés, et sur lesquels nous sommes d'accord, nous espérons qu'ils seront présentés à l'étape du rapport de l'autre côté.

**Le sénateur Frith:** Allez-vous nous mentionner dans vos documents?

**M. Crosbie:** Je le fais toujours. Il est certain que la Chambre des communes sera impatiente d'adopter de tels changements car l'autre chambre a suggéré ces mêmes changements.

En ce qui a trait à la clause 16 et à son ambiguïté possible nous sommes également d'accord sur un amendement approprié que nous avons rédigé et qu'appuiera le gouvernement.

À propos de la clause 17 et de l'obligation d'un «changement» de circonstances pour autoriser une modification, laissez-moi vous dire que je comprends très bien votre crainte qu'elle a par ailleurs été exprimée par d'autres. Il existe deux réponses possibles. La première consiste à laisser le projet de loi tel qu'il est, la deuxième à autoriser expressément une demande d'ordonnance de modification dans les cas où il n'y a pas de changement dans la situation du conjoint qui a fait la demande, tel qu'anticipé à l'époque où l'ordonnance a été faite.

Pour ce qui est de la première solution, cette méthode offre une plus grande certitude aux deux conjoints. Par conséquent, seule une modification serait autorisée s'il y a eu un changement de situation. Des tribunaux ont déjà déterminé que lorsqu'un conjoint à charge a honnêtement essayé de modifier sa situation mais n'a pas réussi pour des raisons hors de son contrôle, cette personne peut obtenir une modification et la poursuite du soutien si cela est légitime. Les tribunaux en ont déjà décidé ainsi.



*[Text]*

With regard to the second option, it would specifically cure the problem of a dependent spouse who had honestly tried to change his or her circumstances, but could not. The disadvantage, however, is that it would open the support provision to abuse by a spouse who had not fully tried to change the circumstances. It would also allow for variation until employment is actually found, which, in turn, could put the entire responsibility for employment conditions on the ex-spouse providing support. Clearly, this could be abusive in the case of a short-term marriage.

The government is trying to maintain a position of compromise among competing interests, certainty of obligations on the one hand and adequate protection of dependent spouses on the other. In our attempt to provide a proper balance, I believe that the clause should stay as it is. I think that the real needy cases that people honestly try to change their circumstances and could not because it was beyond their control and then you could get a variation. If we open it up then you introduce a whole element of uncertainty again and there is no end to your obligation. That is the possibility. We think that this is the best compromise.

With regard to clause 26 which allows the Governor General in Council to make regulations for carrying out the purposes and provisions of the act, we believe that it would allow the creation of the central registry. The new regulation power is more explicit and will provide sufficient authority for regulations. However, we know that this was considered by the joint committee on October 3, 1985. I am persuaded that section 26 of the bill could be amended to give the Governor in Council the power to make regulations respecting the establishment and operations of a central divorce registry and put it on a firm and clear statutory footing, and we will propose that to the house.

I should now like to refer to Bill C-48, the Family Orders Enforcement Assistance Act. I want to thank this committee for its study of this bill. There are two concerns that were foremost in my mind when we were developing this bill. I think they were the same concerns that you had. On the one hand there is a desire to provide effective assistance to enforce support orders and for the return of children taken in contravention of the custody or access right. On the other hand, we want to ensure that the privacy of the debtor spouse or the spouse who has taken the children is protected to the greatest extent possible that is compatible with the first objective.

We think that the bill has achieved those two objectives. It provides two remedies that will assist in enforcing these provisions, the first being the release of limited information from designated federal information banks of Health and Welfare and CEIC to help trace missing persons. The second allows the garnishment of designated federal moneys to enforce support payments.

We believe that the bill contains provisions to maintain to the greatest extent the privacy of the individual about whom information is released. These remedies are available only to

*[Traduction]*

Pour ce qui est de la deuxième solution, elle réglerait précisément le problème d'un conjoint à charge qui a honnêtement essayé de modifier sa situation mais qui n'y est pas arrivé. Toutefois, cela aurait comme inconvénient d'entraîner éventuellement des abus de la part d'un conjoint qui n'a pas entièrement essayé de modifier sa situation. Cela permettrait également des modifications jusqu'à ce qu'un emploi soit véritablement trouvé, ce qui pourrait mettre l'entière responsabilité des conditions d'emploi sur l'ex-conjoint qui apporte le soutien. Il pourrait donc y avoir des abus dans le cas d'un mariage à court terme.

Le gouvernement essaye d'assurer un bon équilibre entre les intérêts en jeu, c'est-à-dire certitude des obligations d'une part et protection adéquate des conjoints à charge de l'autre. Pour bien équilibrer les choses, je crois que la clause devrait demeurer telle qu'elle est actuellement. Je pense que les cas de personnes véritablement dans le besoin qui ont honnêtement essayé de changer leur situation et qui ne l'ont pu pour des raisons hors de leur contrôle, justifient alors des modifications. Si nous allons plus loin, nous introduisons un élément d'incertitude et vos obligations sont sans fin. Nous pensons qu'il s'agit là du meilleur compromis possible.

Pour ce qui est de la clause 26 qui autorise le gouverneur général en conseil à faire des règlements pour exécuter les dispositions de la loi, nous croyons qu'elle entraînerait la création du registre central. Cette question a été abordée par le Comité mixte le 3 octobre 1985. Je suis convaincu que l'article 26 du projet de loi pourrait être amendé afin de donner au gouverneur en conseil les pouvoirs nécessaires pour adopter des règlements concernant la création et l'exploitation d'un registre central des divorces et ce sur une base légale. C'est ce que nous proposerons à la Chambre.

J'aimerais maintenant me référer au projet de loi C-48, Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales. Je tiens avant tout à remercier le présent comité d'avoir étudié ce projet de loi. Lorsque nous avons préparé ce projet de loi, j'ai été principalement préoccupé par deux questions. Je pense qu'il s'agit de celles qui vous ont vous aussi préoccupés. D'une part, il y a le désir d'apporter une aide efficace pour la mise en application des ordonnances de soutien et pour le retour des enfants pris contrairement au droit de garde ou de visite. D'autre part, nous voulons protéger le plus possible la vie privée du conjoint endetté ou du conjoint qui a pris les enfants, ce qui est compatible avec le premier objectif.

Nous pensons que le projet de loi a atteint ces deux objectifs. Il prévoit deux remèdes qui permettront de mettre en application ces dispositions, le premier étant la publication de renseignements limités des banques de données fédérales désignées de la Santé et du Bien-être social et des CEIC pour retrouver les personnes manquantes. Le deuxième permet la saisie-arrêt de certaines sommes fédérales pour faire observer le paiement des pensions alimentaires.

Nous sommes convaincus que le projet de loi contient des dispositions pour assurer le plus possible la vie privée des individus à propos desquels des renseignements sont publiés. Ces



*[Text]*

enforce court debts and to help in the return of missing children and not for any other purpose. In most instances, provincial information banks must be searched prior to applying for a search of the federal information banks. The exception is where there are reasonable grounds to believe the missing person has left the province. Otherwise, they will have to be searched first.

All applicants for the release of information, except for a provincial enforcement service, must obtain a court authorization for the release of information. A provincial enforcement service is authorized by provincial law to enforce support custody provisions and they do not need a court authorization but they still have to supply the same information to the federal government as other applicants, including a sworn affidavit. The provinces suggested that provincial enforcement services should be treated in that way.

Only the information banks of Health and Welfare and CEIC can be searched. They will be designated by regulation. Only the address of the missing person and the name and address of his or her employer can be released and nothing else.

Pursuant to the bill, the released information can be shared only between the Departments of Justice and Health and Welfare and the CEIC. In your report you express concern that such information might be releasable to other federal departments. I can say that access to this information is more restricted under Bill C-48 than it is under the Privacy Act. Bill C-48 authorizes the release of information to only the three named departments. Thus, by application of the Privacy Act its release to other departments is not authorized. Section 63 makes it an offence for any official to release the information contrary to the bill. This, in my view, restricts the ability under section 8 of the Privacy Act which allows the department to release information to other departments.

Bill C-48 provides greater safeguards against improper release of information to unauthorized departments than does the Privacy Act. I feel that these safeguards are more than adequate.

The information can only be released to a court, a police force, or provincial enforcement service designated in agreements between the federal government and the provinces.

In your report you express concern about the contents of these agreements. They are still under negotiation with the provinces but I can describe their contents. They will provide that all recipients of information released pursuant to the act must be designated in the agreements, as must the officer responsible for receipt of the information. The information must be excluded from the application of any provincial law

*[Traduction]*

remèdes sont offerts uniquement pour que soient payées les dettes des pensions alimentaires et pour faciliter le retour des enfants manquants, et non pas pour d'autres raisons. Dans la plupart des cas, il faut faire des recherches auprès des banques de données provinciales avant de faire une demande en ce sens aux banques de données fédérales. Il y a toutefois exception à cette règle lorsqu'il y a de bonnes raisons de croire que la personne manquante a quitté la province. Autrement, il faut toujours faire les recherches d'abord dans les banques de données provinciales.

Toutes les personnes qui font des demandes de publication de renseignements, sauf pour un service provincial de mesures coercitives, doivent obtenir une autorisation d'un tribunal pour la publication de ces données. Un tel service est autorisé par la loi provinciale à mettre en application les dispositions relatives à la garde et n'a pas besoin d'une autorisation d'un tribunal, mais doit néanmoins fournir les mêmes données au gouvernement fédéral qu'aux autres demandeurs, y compris une déclaration sous serment. Les provinces ont suggéré que ces services provinciaux soient traités de la sorte.

Seules les banques de données de Santé et Bien-être social et des CEIC peuvent être consultées. Elles seront désignées par des règlements. Seuls l'adresse de la personne manquante et le nom et l'adresse de son employeur peuvent être publiés, et rien d'autre.

Conformément au projet de loi, les renseignements publiés ne peuvent être partagés qu'entre le ministère de la Justice, celui de la Santé et du Bien-être social et les CEIC. Dans votre rapport, vous faites part de votre inquiétude de voir ces renseignements publiés à d'autres ministères fédéraux. Je peux dire que l'accès à ces données est davantage limité en vertu du projet de loi C-48 qu'en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Le projet de loi C-48 n'autorise la publication de données qu'aux trois organismes désignés seulement. Ainsi, en vertu de la mise en application de la Loi sur la protection des renseignements personnels, la publication des renseignements aux autres ministères n'est pas autorisée. L'article 63 stipule qu'il s'agit d'un délit pour tout agent qui publie les renseignements contrairement au projet de loi. À mon avis, cela limite les possibilités que confère l'article 8 de la Loi sur la protection des renseignements personnels au ministère de publier des données à d'autres ministères.

Le projet de loi C-48 offre de plus grandes garanties que la Loi sur la protection des renseignements personnels contre toute publication indue de renseignements à des ministères non autorisés. Je pense que ces garanties sont plus qu'adéquates.

Les renseignements ne peuvent être publiés qu'à un tribunal, un service de police ou un service provincial de mesures coercitives désigné dans le cadre d'accords entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Dans votre rapport, vous dites être préoccupés par le contenu de ces ententes. Elles font toujours l'objet de négociations avec les provinces, mais je peux néanmoins vous en décrire le contenu. Elles prévoient que toutes les personnes qui recevront des renseignements publiés conformément à la loi doivent être désignées dans les accords, de même que l'agent responsable de la réception des renseignements. Les renseignements doivent

[Text]

that would otherwise authorize its release. There will be a protocol for transfer of the information from the federal government to the recipient or between authorized recipients. That protocol will provide for notice of the receipt of the released information and the authority to investigate any failure to receive released information.

The information can only be used to enforce the specific support, custody or access provision for which it was released. The recipient may use the information only in accordance with the act and the agreement. The recipient must keep the information confidential and it may be accessed only by officials sworn to maintain its confidentiality.

The information may be placed on court documents to the extent necessary to enforce the support, custody or access provision in question.

The proposed agreement provides a sanction in the event of possible or actual improper release of the information by a recipient. The Government of Canada may refuse to respond to any further applications for information from the recipient until it is satisfied that the recipient has or can comply with the requirements of the act and the agreement.

These comments give a clear idea of the proposed terms of the agreement for the release of the information. It is our goal to balance the concern of privacy with that of an effective remedy. In your report you supported the conclusion that we have struck this balance and I hope that my description of the proposed agreement will show that this concern rules the development of this agreement. I do not agree with the need that you suggested that the agreements be reviewed by a parliamentary committee. I can assure you that your concerns will absolutely be kept in mind as we negotiate these agreements with the provinces.

The committee also raised the question of the Privacy Commissioner's authority to monitor the effect of Bill C-48. I do not believe he has ever raised a question as to the adequacy of his authority to do just that. He has a wide authority under section 37 of the Privacy Act to investigate in order to ensure compliance with the provisions governing collection, retention, use and disclosure of information. Therefore, we do not see any cause for concern there.

With respect to garnishment of federal moneys, this process was designed to provide the creditor spouse with a remedy that reflects that they have available under provincial law against third parties such as an employer of the debtor spouse. The garnishment will be obtained pursuant to provincial law. The bill is drafted to accommodate the variations that exist in provincial law in that regard. We will respond as promptly as possible and the garnishee summons will bind the designated federal moneys for at least one year.

[Traduction]

être exclus de la mise en application de toute loi provinciale qui autoriserait autrement leur publication. Il y aura par ailleurs un protocole pour le transfert de renseignements du gouvernement fédéral au bénéficiaire ou entre les bénéficiaires autorisés. Ce protocole prévoira un avis de réception des renseignements publiés et l'autorisation de faire enquête dans les cas où les renseignements n'auraient pas été reçus.

Les renseignements ne peuvent être utilisés que pour mettre en application les dispositions relatives à la pension alimentaire, à la garde ou au droit de visite pour lesquelles ils ont été publiés. Le bénéficiaire ne peut utiliser les renseignements que conformément à la loi et à l'entente. Les bénéficiaires doivent assurer le caractère confidentiel des renseignements auxquels ne peuvent avoir accès que les agents qui ont prêté serment.

Les renseignements peuvent être insérés dans des documents de tribunaux afin de mettre en application les dispositions relatives à la pension alimentaire, à la garde ou au droit de visite.

L'entente proposée prévoit des sanctions en cas de publication induue, possible ou réelle des renseignements. Le gouvernement du Canada peut refuser de répondre à toute autre demande de renseignements d'une personne jusqu'à ce qu'il soit convaincu que cette dernière a respecté les dispositions de la loi et de l'entente, ou peut les respecter.

Vous avez ainsi une meilleure idée des dispositions proposées de l'entente sur la publication des renseignements. Notre objectif est de dissiper les craintes que cause la question de la protection des renseignements personnels par la mise en place d'une méthode efficace. Dans votre rapport, vous appuyez la conclusion selon laquelle nous y sommes parvenus. J'espère que ma description de l'accord proposé démontrera que nous avons tenu compte de ces craintes lors de la rédaction de l'entente. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de faire réviser les ententes par un comité parlementaire comme vous le suggérez. Je peux vous assurer que nous tiendrons compte de vos préoccupations lors de nos négociations de ces ententes avec les provinces.

Le comité a également soulevé la question des pouvoirs du Commissaire à la protection des renseignements personnels pour surveiller les répercussions du projet de loi C-48. Je ne crois pas qu'il ait déjà soulevé une question quant à l'à-propos de ses pouvoirs pour agir ainsi. En vertu de l'article 37 de la Loi sur la protection des renseignements personnels, il dispose de grands pouvoirs lui permettant de faire enquête afin de s'assurer que les dispositions sont respectées en ce qui a trait à la collecte, à la garde, à l'utilisation et à la publication des renseignements. Il n'y a donc pas lieu de s'inquiéter.

En ce qui a trait à la saisie-arrêt de sommes du gouvernement fédéral, cette méthode a été conçue afin de donner au conjoint créancier un recours dont il peut se prévaloir en vertu de la loi provinciale contre une tierce partie, par exemple, un employeur du conjoint débiteur. La saisie-arrêt sera obtenue conformément à la loi provinciale. Le projet de loi est rédigé afin de tenir compte des variantes qui existent dans la loi provinciale à cet effet. Nous réagirons le plus rapidement possible, et les ordonnances de saisie-arrêt bloqueront les sommes fédérales déignées pendant au moins un an.



[Text]

I believe that Bill C-48 is a balanced approach to meet the problem of support default and missing children. You suggest that there will be need to evaluate the impact and effectiveness of this bill. The preliminary for such an evaluation by the Department of Justice has already begun. We intend to discharge our responsibility to ensure that this legislation accomplishes the goal that we intend without adverse side effects. We do not think it is necessary to amend the bill to provide for evaluation by a parliamentary committee as you suggested. That would be an extraordinary provision and I can assure you that we are planning an evaluation of the legislation now so I do not think it is necessary.

Thank you, Madam Chairman, for your valuable work on these bills. We share your concerns and your report reinforces the need to have those concerns.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Minister. We appreciate your comments and the fact that you have been persuaded to accept at least a couple of our recommendations. We were certainly helped in our consideration of these bills by the advice and information that we received from Mr. Chrétien, and we hope that the recommendations and comments we have made so far proved useful. I do not think we have to say anything more about this tonight as we will wait to see how the bill comes to us in the next few weeks.

**Mr. Crosbie:** I hope that you will have it in time to enact it before Christmas, if you think it is worth enacting.

**The Chairman:** I am sure we shall, thank you.

Honourable senators, could we revert to Bill C-81, the amendments to the Criminal Code with respect to lotteries. Are there questions that any honourable senator wishes to put to the minister?

**Senator Frith:** It seems to me, Madam Chairman, that we do have some concerns that we raised with Mr. Mosley about the question of consultation. Have the present governments in the provinces been sufficiently consulted in this regard? Mr. Mosley and the Chairman have told the committee members that we are going to hear from someone from the Ontario attorney general's department. We have received no response from any of the other provinces. Mr. Crosbie, can you give us any information on whether the present governments and attorneys general in the provinces are satisfied with this bill?

**Mr. Crosbie:** There were extensive consultations with the provinces carried out by Mr. Jelinek, the Minister of State (Fitness and Amateur Sport). He really carried the ball in terms of dealing with provincial ministers that were involved in that particular area. An agreement was entered into with the provinces.

**Senator Frith:** We have that agreement.

**Mr. Crosbie:** Subsequent to that, we did have brought to our attention some concerns of several of the attorneys general.

[Traduction]

Je suis persuadé que le projet de loi C-48 constitue un bon moyen de régler le problème du non-paiement des pensions alimentaires et celui des enfants disparus. Vous suggérez qu'il faudrait évaluer les répercussions et l'efficacité de ce projet de loi. Les travaux préliminaires d'une telle évaluation de la part du ministère de la Justice ont déjà commencé. Nous avons l'intention de nous acquitter de notre responsabilité afin de nous assurer que cette loi atteint l'objectif qui est le nôtre sans effets négatifs. Nous ne jugeons pas nécessaire d'amender le projet de loi pour prévoir une évaluation de la part d'un comité parlementaire comme vous le suggérez. Il s'agirait-là de dispositions extraordinaires, et je peux vous assurer que nous prévoyons une évaluation de la loi dès maintenant.

Je vous remercie, Madame la présidente, de votre travail précieux sur ces projets de loi. Sachez que nous partagerons vos préoccupations.

**La présidente:** Je vous remercie, Monsieur le ministre. Nous faisons grand cas de vos observations et du fait que vous avez été persuadé d'accepter au moins quelques-unes de nos recommandations. Nous avons été aidés dans l'étude de ces projets de loi par les conseils et les renseignements que nous avons reçus de M. Chrétien, et nous espérons que les recommandations et observations que nous avons faites seront utiles. Je ne pense pas qu'il faille en dire davantage ce soir. Attendons maintenant de voir comment le projet de loi nous sera présenté dans les semaines qui viennent.

**M. Crosbie:** J'espère que vous l'aurez en temps voulu pour le promulguer avant Noël, bien entendu si vous jugez qu'il vaudrait la peine d'être promulgué.

**La présidente:** Je suis certaine que nous l'aurons, je vous remercie.

Reprenons maintenant le projet de loi C-81, soit les amendements au Code criminel en ce qui a trait aux loteries. Désirez-vous poser des questions au ministre?

**Le sénateur Frith:** Madame la présidente, nos éprouvons certaines craintes que nous avons soulevées auprès de M. Mosley à propos de la question des consultations. Les gouvernements provinciaux actuels ont-ils été suffisamment consultés? M. Mosley et la présidente ont fait savoir aux membres du comité que nous allions entendre quelqu'un venant du bureau du procureur général de l'Ontario. Nous n'avons pas reçu de réponse des autres provinces. M. Crosbie, pouvez-vous nous donner quelques renseignements quant à savoir si les gouvernements actuels et les procureurs généraux des provinces sont satisfaits de ce projet de loi?

**M. Crosbie:** Il y a eu de très longues réunions de consultations avec les provinces dirigées par M. Jelinek, ministre d'État (Condition physique et Sport amateur). Il a mené les discussions avec les ministres provinciaux et une entente a été réglée avec les provinces.

**Le sénateur Frith:** Nous avons cette entente.

**M. Crosbie:** Après cela, on a porté à notre attention les préoccupations de plusieurs procureurs généraux. Toutefois,



*Text]*

However, all of the provincial governments are bound. They all entered into an agreement on it.

If I remember correctly, with respect to the province of Ontario I had a letter from Mr. Scott raising that issue. I wrote him back on November 27. Perhaps it would be in order to table those letters. I do not mind doing so, but before you make it public, perhaps you would ask Mr. Scott if it is all right with him.

**The Chairman:** Certainly.

**Mr. Crosbie:** Mr. Mosley tells me that Mr. Scott has a representative here and that it is all right to make the letter public.

He did express some concerns in this letter. He asked about the process by which the proposed amendments came into being. He expressed some concerns about law enforcement agencies in terms of increasing the number of lotteries, and so on. In my reply, we try to outline exactly what has been done in the bill and to deal with the points raised. We were in an advisory role in late April, when we became more involved.

I suppose that the best thing to do would be to table his letter and my reply. Mine is a four and a half page reply to a two page letter, so honourable senators, can see that I was trying to pull the wool over his eyes, I suppose. I was quite interested when I read my reply because I had not realized the subtlety of everything that has been going on in that area, I must admit. It is a very technical area.

**Senator Frith:** Madam Chairman, I think that the committee should read those two letters and that they will help us understand the progress to date on this issue. Naturally, it is possible that we might wish to ask the minister to return on these matters. This might be a good time to say that this committee has recorded how much it appreciates his co-operation. He comes very readily as a witness before this committee and is always very helpful. I would not wish to impose upon him by asking him to come back. Perhaps it will not be necessary. However, I do not think we can proceed much further without having read this correspondence.

**Mr. Crosbie:** Has Mr. Jelinek appeared before this committee?

**The Chairman:** Yes, he appeared last week but did not really deal with the concerns we might have in this regard.

**Mr. Crosbie:** My only problem is one involving a time constraint in terms of carrying out the agreement. I will be gone for a few days on my ceaseless battle to overcome impaired drivers in this country. I will travel over the next six or eight days to bring this message across Canada, but I am sure that if the committee has any questions, Mr. Mosley or others from the department will do their best to answer them.

**Senator Frith:** That is true. This letter was drafted for you, was it not, Mr. Minister?

*[Traduction]*

tous les gouvernements provinciaux sont liés et ont signé une entente.

Si mes souvenirs sont exacts, en ce qui a trait à la province de l'Ontario, j'ai reçu une lettre de M. Scott soulevant cette question. Je lui ai répondu le 27 novembre. Peut-être faudrait-il déposer ces lettres. Toutefois, avant de les rendre publiques, peut-être pourriez-vous demander à M. Scott si cela lui convient.

**La présidente:** Certainement.

**M. Crosbie:** M. Mosley me dit que M. Scott a un représentant ici-même et qu'il ne voit aucune objection à publier cette lettre.

Il a exprimé certaines craintes dans cette lettre. Il a posé des questions sur la méthode selon laquelle les amendements proposés ont été adoptés. Il s'est également préoccupé des organismes chargés de veiller à l'exécution de la loi, à propos notamment de l'augmentation du nombre de loteries, etc. Dans ma réponse, j'essaie de préciser exactement ce qui a été fait dans le projet de loi et de traiter des points soulevés. Nous occupons un rôle de conseiller fin avril, époque où nous avons pris une plus grande part dans ce dossier.

Je pense que le mieux est de présenter sa lettre et ma réponse. Ma réponse est une lettre de quatre pages et demie, la lettre de M. Scott en faisait deux. Les honorables sénateurs penseront peut-être que j'ai essayé de jouer un tour. J'ai été très intéressé lorsque j'ai lu ma réponse, car je dois admettre que je ne m'étais pas aperçu de la subtilité de tout ce qui se passe dans ce domaine très technique.

**Le sénateur Frith:** Madame la présidente, je pense que les membres du comité devraient lire cette lettre, ce qui nous aiderait à comprendre les progrès réalisés à ce jour. Il est bien entendu possible que nous demandions au ministre de revenir pour s'expliquer sur ces points. Je crois que le moment est venu de dire que notre comité apprécie énormément sa collaboration. Il s'est présenté devant le comité à titre de témoin et a toujours été très serviable. Je ne voudrais pas le forcer à revenir, peut-être que cela ne sera pas nécessaire. Toutefois, je ne pense pas que nous puissions aller plus loin sans avoir lu ces lettres.

**M. Crosbie:** M. Jelinek s'est-il présenté devant le comité?

**La présidente:** Oui, la semaine dernière, mais il n'a pas vraiment parlé des préoccupations que nous pourrions avoir à ce sujet.

**M. Crosbie:** Mon seul problème est une question de temps en ce qui a trait à l'exécution de l'entente. Je vais m'absenter pendant quelques jours pour reprendre ma lutte éternelle contre l'alcoolisme au volant. Je vais donc voyager au cours des six ou huit prochains jours pour porter ce message à travers le pays. Je suis certain que si le comité a des questions à poser, M. Mosley ou d'autres personnes du ministère pourront y répondre.

**Le sénateur Frith:** En effet. Cette lettre a été rédigée pour vous, n'est-ce pas, Monsieur le ministre?

[Text]

**Mr. Crosbie:** Yes, I do not have the knowledge to draft something like that.

**Senator Frith:** I was not implying that, but perhaps Mr. Mosley drafted it.

**Mr. Mosley:** The primary draftsman is an officer in my section who is accompanying the minister on his tour, unfortunately.

**Mr. Crosbie:** Mr. Mosley, however, is familiar with the issues.

**Mr. Mosley:** I should be able to respond to any questions honourable senators might have.

**The Chairman:** We will call Mr. Mosley back, then. That might be the best solution at the moment.

In the meantime, I will circulate copies of these letters, honourable senators. I have one question that I should like to put to Mr. Crosbie. It has to do with a statement made by Mr. Jelinek in his appearance last week. The statement was to this effect: It is important that the committee understand that this bill does not promote the expansion of gambling; rather, it sets some realistic and clear standards of what is and what is not permissible.

I understand that the effect of this bill, at least in the opinion of some people, would be to permit all provinces, as they chose, to set up full scale gambling casinos. There are only a few games of chance that are prohibited, but, apart from that, each province would be quite free to set up its own gambling operations or to authorize other people to do so on its behalf. I am simply concerned, from a social point of view as well as from a police enforcement point of view. Is this bill really imposing restrictions or is it simply opening the doors to gambling in each province?

**Senator Frith:** We could have cities like Atlantic City and Nevada.

**The Chairman:** That is right, one such city in each province. The problem I see is that if one province, and I understand that the province of Quebec is interested at the moment, were to set up gambling facilities, we might almost take it for granted that each other province is going to want to develop the same facilities, to hold on to its tourist trade, if nothing else.

**Senator Frith:** It would enhance its revenue on the basis of the share of the take, as well.

**The Chairman:** I am just wondering what we are permitting here?

**Senator Stanbury:** Madam Chairman, could I just supplement the question so that the minister could tackle the whole thing at once? The other problem that I saw was that there was no apparent control over the disposal of the proceeds of the gambling. Charities, of course, will have to spend any money they raise in accordance with the laws related to charitable institutions. As far as anybody else is concerned, however, there is no control over where the proceeds will go.

[Traduction]

**M. Crosbie:** Effectivement, je ne me souviens pas d'avoir rédigé quelque chose de ce genre.

**Le sénateur Frith:** Ce n'est pas ce que j'ai voulu dire; j'ai voulu laisser entendre que c'est peut-être M. Mosley qui l'a rédigée.

**M. Mosley:** Malheureusement, la personne qui l'a rédigée est un agent de ma section qui accompagne le ministre lors de son déplacement.

**M. Crosbie:** Il me semble que M. Mosley est au courant de la situation.

**M. Mosley:** Je devrais être en mesure de répondre à vos questions.

**La présidente:** Dans ce cas-ci, nous convoquerons M. Mosley. Je pense que c'est la meilleure solution à l'heure actuelle.

En attendant, je vais distribuer des exemplaires de ces lettres aux honorables sénateurs. J'aimerais toutefois poser une question à M. Crosbie. Elle porte sur une déclaration faite par M. Jelinek la semaine dernière, à savoir qu'il est important que le comité comprenne que ce projet de loi ne favorise aucunement l'expansion des jeux de hasard, mais qu'il s'agit plutôt d'établir des normes réalistes et bien précises sur ce qui est et n'est pas autorisé.

Je crois savoir que ce projet de loi, tout au moins d'après certaines personnes, permettrait à toutes les provinces, si elles le désirent, d'ouvrir des casinos. Quelques jeux de hasard seulement sont interdits mais à part cela, chaque province serait libre d'organiser ses propres casinos ou d'autoriser d'autres personnes à le faire en son nom. Je suis simplement préoccupée d'un point de vue social de même que du point de vue de la mise en application des lois par la police. Ce projet de loi impose-t-il véritablement des restrictions ou bien ouvre-t-il tout simplement les portes grandes ouvertes aux jeux de hasard dans chaque province?

**Le sénateur Frith:** Nous pourrions avoir des villes du genre d'Atlantic City ou d'autres au Nevada.

**La présidente:** C'est exact, une ville de ce genre dans chaque province. A mon avis, le problème vient du fait que si une province, et je crois savoir que la province de Québec est intéressée à l'heure actuelle, décidait d'ouvrir des casinos, nous pourrions être certains que toutes les autres provinces voudraient faire de même, tout au moins pour attirer les touristes chez elles.

**Le sénateur Frith:** Cela augmenterait également leurs recettes grâce au pourcentage qu'elles prélèveront.

**La présidente:** Je me demande tout simplement ce que nous sommes en train d'autoriser?

**Le sénateur Stanbury:** Madame la présidente, pourrais-je ajouter une question afin que le ministre s'attaque à l'ensemble du problème? A mon avis, il n'y a pas de contrôle apparent de la façon dont les produits des jeux seront utilisés. Bien entendu, les œuvres de bienfaisance devront dépenser toutes les sommes ainsi gagnées conformément aux lois régissant ces établissements. Pour tous les autres, il n'y a aucun contrôle sur ces produits.



*Text]*

**Mr. Crosbie:** I will try to deal with your question. Actually, the letter to Attorney General Scott tries to deal with this. It is the burden of the letter that we are narrowing the scope of activities that could take place. We are clarifying it; we are proposing restrictions. We are not really broadening what can be done. It clarifies a number of uncertainties in the law. You will see the argument here in this letter that I am tabling. The letter goes on to add that three of the areas in which the bill actually does broaden the scope of the present law were the result of proposals made by provincial departments for the Attorney General during the post-agreement consultations that occurred in the summer of '85.

The bill does not impose gainliness or associated costs to the provinces. It is merely implementing a nature. It is up to each province to determine what type of gaming activities that are to be permitted.

I think that the letter is my answer to what you are getting at, senator, to know whether it would be satisfactory or not. If not, then our experts will try to satisfy it.

**The Chairman:** With respect to Senator Stanbury's question, again I wonder whether it would not have been desirable to have restricted the disposal of the proceeds in some way if provincial governments are getting into this. I can appreciate that provincial governments probably did not want to be so constrained once they are given the power here. I just have some concerns about that.

**Mr. Crosbie:** It is my understanding that the proceeds will go either to the province or to a charitable activity. I don't think that the proceeds will go to any other. Anyway, if you want to pursue that further, I guess the best thing is for Mr. Mosley and the department to try to explicate the situation.

**Senator Frith:** We will hear from the Ontario people tomorrow too.

**The Chairman:** Yes. I think that is about all that we can usefully accomplish tonight, honourable senators.

Mr. Minister, again I thank you for taking the time to come and deal with these various matters. It has been very helpful.

**Mr. Crosbie:** Thank you very much.  
The committee adjourned.

*[Traduction]*

**M. Crosbie:** Je vais essayer de répondre à votre question. En fait, la lettre au Procureur général Scott essaye d'y répondre. Comme elle l'indique, nous limitons les activités qui pourraient avoir lieu. Nous proposons certaines restrictions. Nous clarifions un certain nombre d'incertitudes dans la loi. Nous n'essayons pas vraiment d'élargir ce qui peut être fait. Vous vous en rendrez compte dans la lettre que je dépose. Cette lettre précise que trois des secteurs dans lesquels le projet de loi élargit la portée de la loi actuelle, sont le résultat de propositions avancées par les bureaux provinciaux des procureurs généraux au cours des consultations qui ont suivi la signature de l'entente à l'été 1985.

Le projet de loi n'impose aucun coût annexe aux provinces. C'est en effet à chaque province de déterminer le genre de jeux qui peuvent être autorisés.

Je pense que dans ma lettre vous trouverez la réponse à ce que vous voulez savoir. Si vous n'êtes pas satisfait, alors nos experts essaieront de vous répondre.

**La présidente:** En ce qui a trait à la question du sénateur Stanbury, je me demande une fois de plus s'il n'aurait pas été souhaitable d'imposer des restrictions quant à la façon de disposer des produits si les gouvernements provinciaux s'en mêlent. Je suis consciente du fait que les administrations provinciales ne veulent probablement pas être aussi limitées dès lors qu'elles ont reçu les pouvoirs. Je désire simplement exprimer certaines craintes.

**M. Crosbie:** Je crois savoir que les produits des jeux iront soit à la province, soit à une œuvre de bienfaisance. Je ne pense pas qu'ils iront ailleurs. De toute façon, je pense que si vous désirez en savoir davantage, le mieux serait que M. Mosley et le ministère essayent d'expliquer la situation.

**Le sénateur Frith:** Nous entendrons les personnes de l'Ontario demain.

**La présidente:** C'est exact. Je pense que c'est à peu près tout ce que nous pouvons faire de façon utile ce soir.

Monsieur le ministre, je tiens à vous remercier une fois de plus de vous être présenté devant nous et de nous avoir parlé de ces projets de loi. Votre collaboration a été très utile.

**M. Crosbie:** Je vous remercie beaucoup.  
Le comité lève la séance.









*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

## WITNESSES—TÉMOINS

***On Bill C-81:***

From the Department of Justice, Criminal Law Policy and  
Amendments Section:

Mr. Richard Mosley, General Counsel.

***On Bill C-78:***

From the Department of Justice:

Mr. David Paget;

Ms. Madelaine Basta.

***On Bill C-49:***

From the Department of Justice, Criminal Law Policy and  
Amendments Section:

Mr. Richard Mosley, General Counsel.

***On the subject-matters of Bill C-46, C-47 and C-48):***

From the Department of Justice, Family Law Policy and  
Amendments Section:

Mr. François Chrétien, Counsel.

***Projet de loi C-81:***

Du ministère de la Justice, Section de la politique et de  
modification du droit en matière pénale:

M. Richard Mosley, avocat général.

***Projet de loi C-78:***

Du ministère de la Justice:

M. David Paget;

M<sup>me</sup> Madelaine Basta.

***Projet de loi C-49:***

Du ministère de la Justice, Section de la politique et de  
modification du droit en matière pénale:

M. Richard Mosley, avocat général.

***La teneur des projets de loi C-46, C-47 et C-48:***

Du ministère de la Justice, Section de la politique et de  
modification du droit en matière familiale:

M. François Chrétien, avocat.





First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and, Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Wednesday, December 4, 1985

Le mercredi 4 décembre 1985

**Issue No. 31**

**Third proceedings on:**

The Examination of Bill C-81, "An Act to  
amend the Criminal Code (lotteries)"

**Fascicule n° 31**

**Troisième fascicule concernant:**

L'étude du projet de loi C-81,  
«Loi modifiant le Code criminel  
(loteries)».



WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Barootes	Lewis
Buckwold	*MacEachen (or Frith)
Cools	Robertson
Doyle	Robichaud
Fairbairn	*Roblin (or Doody)
Flynn	Stanbury

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs

Barootes	Lewis
Buckwold	*MacEachen (ou Frith)
Cools	Robertson
Doyle	Robichaud
Fairbairn	*Roblin (ou Doody)
Flynn	Stanbury

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate,  
Wednesday, November 27, 1985:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Nurgitz, seconded by the Honourable Senator Marshall for the second reading of the Bill C-81, intituled "An Act to amend the Criminal Code (lotteries)".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Marshall that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 27 novembre 1985:

«Suivant d'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, appuyé par l'honorable sénateur Marshall, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-81, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel (loteries)».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Marshall, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, DECEMBER 4, 1985  
(43)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 6:00 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Barootes, Buckwold, Cools, Fairbairn, Lewis and Neiman. (6)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald Macdonald, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:**From the Criminal Intelligence Service (Ontario):*

Mr. Howard Morton, Ontario Ministry of the Attorney General;

Corporal Andy Durno, Ontario Provincial Police;

Staff Sergeant Peter Benge, Metropolitan Toronto Police Force;

Chief Harold Basse, Waterloo Regional Police Force;

Chief James Harding, Halton Regional Police Force and

Inspector Donald Wilson, Director, Criminal Intelligence Service (Ontario).

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 27, 1985, resumed consideration of Bill C-81, "An Act to amend the Criminal Code (lotteries)".

The witnesses made statements and answered questions.

At 7:25 p.m., the Committee proceeded *in camera*.

The Honourable Senator Fairbairn moved,—That the following documents be printed as appendices to the Proceedings of this day: The Resolution of the Canadian Chiefs of Police (*see appendix "LEG-31-A"*); the letter from Ian Scott, Attorney General of Ontario to the Honourable John C. Crosbie and his reply (*see appendix "LEG-31-B"*); the Federal/Provincial Agreement dated June 3, 1985 (*see appendix "LEG-31-C"*).

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

At 8:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERDREDI 4 DÉCEMBRE 1985  
(43)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 18 heures sous la présidence de la sénatrice Joan B. Neiman.

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Barootes, Buckwold, Cools, Fairbairn, Léwis et Neiman. (6)

*Présents: De la Bibliothèque du Parlement:* M. Donald Macdonald, chargé de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:**Du Criminal Intelligence Service (Ontario):*

M. Howard Morton, ministère du Procureur général de l'Ontario;

Le caporal Andy Durno, Police provinciale de l'Ontario;

Le sergent d'état-major Peter Benge, de la Force policière du Grand Toronto;

Le chef de la Force policière régionale de Waterloo Harold Basse;

Le chef de la Force de police régionale de Halton James Harding et

L'inspecteur Donald Wilson, directeur du «Criminal Intelligence Service» de l'Ontario.

Conformément à son ordre de renvoi du 27 novembre 1985, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-81, «Loi modifiant le Code criminel (loteries)».

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

À 19 h 25 le Comité poursuit ses travaux à huis clos.

L'honorable sénateur Fairbairn,—Que les documents suivants soient imprimés en annexe aux délibérations d'aujourd'hui: la résolution des Chefs de police canadiens (*voir l'appendice «LEG-31-A»*); la lettre de Ian Scott, procureur général de l'Ontario, à l'honorable John C. Crosbie et sa réponse (*voir l'appendice LEG-31-B*) et l'entente fédérale/provinciale du 3 juin 1985 (*voir l'appendice «LEG-31-C»*).

La motion, mise aux voix, est adoptée.

A 20 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, December 4, 1985

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-81, to amend the Criminal Code (lotteries), met this day at 8 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Joan Neiman (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have with us this evening Mr. Howard Morton of the Ministry of the Attorney General, and accompanying Mr. Morton are a number of representatives of the Criminal Intelligence Service for the Province of Ontario.

In the interests of being able to hear from these witnesses fully and completely, we have arranged that each will be given the opportunity of making their presentation to the committee, with all questions and discussions deferred until the presentation has been made.

For the most part, the presentation will be for the record. The committee, however, will proceed "in camera" for the purpose of hearing additional information with respect to this matter.

Mr. Morton, I would ask you to introduce those accompanying you.

**Mr. Howard F. Morton, Q.C., Director, Crown Law Office—Criminal, Ministry of the Attorney General:** Thank you, Madam Chairman. Perhaps I could introduce to you Chief Basse, the Chairman of the Ontario Criminal Intelligence Service, and have him introduce the balance of his delegation.

I should point out that I am with the Ontario Ministry of the Attorney General, whereas these other gentlemen are with various other organizations, organizations to which Chief Basse will make reference in his introductory remarks.

**Mr. H.V.L. Basse, Chief of Police, Waterloo Regional Police Force:** Madam Chairman and Honourable senators, we appear before you this evening as representatives of the Ontario Association of Chiefs of Police and the Criminal Intelligence Service of Ontario. We are neither a self interest group nor a political group. It is for that reason that Mr. Morton and I draw a distinction between our two presentations.

Our submission to the committee is aimed at maintaining a high quality level of law and order in Ontario and to ensure that organized crime does not flourish. Whatever we say, Madam Chairman, is intended to be in the interest of the public that we serve.

The Ontario Association of Chiefs of Police is dedicated to the improvement of law enforcement and the quality of life within our community. We represent 129 police forces in the Province of Ontario, including the largest and the smallest. The Criminal Intelligence Service is dedicated to the fight against organized crime and represents 31 of the major police forces in the Province of Ontario, including the Ontario Provincial Police, the Metropolitan Toronto Police Force, and "A"

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 4 décembre 1985

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été référé le projet de loi C-81, modifiant le Code criminel (loterie) se réunit aujourd'hui à 18 heures pour étudier ledit projet de loi.

**Le sénateur Joan Neiman (présidente)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous accueillons ce soir M. Howard Morton du ministère du Procureur général; il est accompagné d'un certain nombre de représentants du Service de renseignements criminels de la province de l'Ontario.

Afin de recevoir la déposition complète de ces témoins, nous avons prévu que chacun d'entre eux exposerait son mémoire au Comité, et que toutes les questions et discussions seraient différées jusqu'à la fin de leurs exposés.

La plus grande partie de ces exposés sera consignée aux délibérations. Toutefois, le Comité siégera à huis clos pour recueillir d'autres renseignements sur ce sujet.

Monsieur Morton, voulez-vous présenter ceux qui vous accompagnent ce soir.

**M. Howard F. Morton, C.R., directeur, Services juridiques de la Couronne—Affaires criminelles, ministère du Procureur général:** Merci, madame la présidente. Permettez-moi de vous présenter le chef Basse, directeur du Service de renseignements criminels de l'Ontario, qui, à son tour, vous présentera les autres membres de sa délégation.

Je vous signale que je suis du ministère du Procureur général de l'Ontario, tandis que les autres personnes relèvent de divers organismes, que le chef Basse vous présentera.

**M. H. V. L. Basse, chef de police, Force policière régionale de Waterloo:** Madame la présidente, honorables sénateurs, nous sommes ici ce soir en qualité de représentants de l'Association des chefs de police de l'Ontario ainsi que du Service de renseignements criminels de l'Ontario. Nous ne sommes ni un groupe d'intérêt ni un groupe politique. C'est pourquoi M. Morton et moi-même faisons une distinction entre nos deux mémoires.

Notre mémoire vise à maintenir l'ordre public à un haut niveau dans l'Ontario, et à veiller à ce que le crime organisé n'y prospère pas. Tout ce que nous dirons, madame la présidente, est dans l'intérêt du public que nous servons.

L'Association des chefs de police de l'Ontario s'emploie à mieux faire respecter la loi et à améliorer la qualité de la vie au sein de notre communauté. Nous représentons 129 brigades dans la province d'Ontario, des plus importantes au plus petites. Les services de renseignements criminels, qui luttent contre le crime organisé, représentent 31 des principales brigades de police de la province d'Ontario, incluant la Police provinciale de l'Ontario, la Force policière du Toronto métropolitain



## [Text]

and "O" Divisions of the RCMP, as well as the municipal police forces in the Province of Ontario.

We have great concern, Madam Chairman, in relation to the proposed amendments to the lotteries provisions of the Criminal Code, and particularly the opportunities that these proposals would afford organized crime within Canada.

We feel it is incumbent upon us as police officers to advise you of our concerns in that regard. Once we have done so, Madam Chairman, it is then up to the legislators to make a decision.

Accompanying me this evening are a number of specialists in the area of the lotteries section of the Criminal Code. The first presentation will be by Corporal Andy Durno of the Ontario Provincial Police. Corporal Durno is a member of the Gambling Committee of the Criminal Intelligence Service.

Following Corporal Durno will be the presentation of Staff Sergeant Peter Bengé, who is with the Metropolitan Toronto Police Force. Staff Sergeant Bengé will give you the police interpretation of the amendments as we see them and Corporal Durno will give you the position as it presently is.

Also in attendance this evening is Inspector Wilson, the Director of the Criminal Intelligence Service of Ontario. Inspector Wilson will give the committee an insight on the criminal intelligence part of the process as it relates to organized crime. I would ask that his portion of the presentation this evening be made "in camera", and we make that request for reasons of the public interest.

Also in attendance is Chief W.I. James Harding, the Chief of Police, Halton Regional Police Force. Chief Harding is the Chairman of the Legislative Committee of the Ontario Association of Chiefs of Police. Chief Harding will speak to the impact, as we see it, of organized crime as it relates to lotteries.

Madam Chairman, we will make our presentations in that order. As has already been indicated, Mr. Morton is here representing the Ministry of the Attorney General, Province of Ontario. Accompanying Mr. Morton is Mr. Robert H. Macdonald, also from the Ministry of the Attorney General, Province of Ontario.

I would ask that we now be permitted to proceed with our presentation. Corporal Durno will be the lead-off speaker.

**The Chairman:** Please proceed, Corporal Durno.

**Corporal K.A. (Andy) Durno, Gaming Section, Special Investigations Branch, Ontario Provincial Police:** Madam Chairman, Honourable senators: The law pertaining to gaming and betting is contained in Part V of the Criminal Code. Its interpretation is difficult because of deficiencies in the language itself, deficiencies which have resulted in varying interpretations across the country.

In the next few moments, I shall give you my interpretation of the law as it is currently written. My views have been arrived at after six and one-half years experience in enforcing the gaming laws in the Province of Ontario. I propose to give you my interpretation of the law in the following areas:

- (1) Slot machines;

## [Traduction]

et les divisions «A» et «O» de la Gendarmerie royale et des brigades de police municipale de la province.

Nous nous inquiétons beaucoup, Madame la présidente, des modifications proposées aux dispositions du Code criminel touchant la loterie et plus particulièrement des possibilités que ces propositions ouvriraient au crime organisé au Canada.

Il nous incombe, croyons-nous, en qualité d'agents de police de vous faire part de nos préoccupations à ce sujet. Il reviendra par la suite au législateur de prendre une décision.

Je suis accompagné ce soir d'un certain nombre de personnes spécialisées sur le chapitre du Code criminel qui traite des loteries. Le caporal Andy Durno de la Police provinciale de l'Ontario prendra la parole le premier. Il est membre du Comité sur les jeux de hasard des Services de renseignement criminels.

Après celui du caporal Durno, viendra l'exposé du sergent Peter Bengé, de la Force policière du Toronto métropolitain. Le sergent-chef Bengé vous expliquera comment la police interprète ces modifications, et le caporal Durno vous exposera notre position actuelle.

Je suis aussi accompagné, ce soir, de l'inspecteur Wilson, directeur des Services de renseignements criminels de l'Ontario. L'inspecteur Wilson donnera au Comité un aperçu du fonctionnement de son service en matière de crime organisé. Pour des raisons d'intérêt public, je vous demanderais de vous réunir à huis clos pour recevoir sa déposition.

Vient ensuite le chef W. I. James Harding, de la Force policière régionale de Halton. Le chef Harding préside le Comité législatif de l'Association des chefs de police de l'Ontario. Il parlera des rapports, tels que nous les voyons, du crime organisé aux loteries.

Voilà, Madame la présidente, dans quel ordre nous vous soumettrons nos mémoires. Comme je l'ai dit déjà, M. Morton représente ici le ministère du Procureur général de l'Ontario. Il est accompagné de M. Robert H. Macdonald, également du ministère du Procureur général de la province de l'Ontario.

Avec votre permission, nous procéderons maintenant comme prévu. La caporal Durno est le premier sur la liste.

**La présidente:** La parole est à vous, caporal Durno.

**Le caporal K. A. (Andy) Durno, Section des jeux de hasard, Division des enquêtes spéciales, Police provinciale de l'Ontario:** Madame la présidente, honorables sénateurs, les dispositions légales concernant les jeux et les paris se trouvent dans la partie V du Code criminel. Leur interprétation est difficile à cause de l'imprécision du libellé retenu, qui a prêté à diverses interprétations dans les différentes régions du pays.

Je vous exposerai pendant quelques minutes mon interprétation de la loi, sous son libellé actuel; interprétation qui est le fruit de six années et demie passées à appliquer les lois sur les jeux de hasard dans la province d'Ontario. Je voudrais m'arrêter plus particulièrement aux domaines suivants:

- 1) les appareils à sous;



## [Text]

- (2) Wheels of fortune, such as roulette wheels;
- (3) Dice games;
- (4) Bookmaking, betting, and pool selling;
- (5) Lotteries, such as raffles and bingos;
- (6) Games such as blackjack;
- (7) Prohibited games, such as punch board, coin table, and three-card monte; and
- (8) Horse racing.

These eight categories will be discussed as they pertain to, No. 1, the Government of Canada; No. 2, the government of a province; No. 3, charities and religious groups; and No. 4, agricultural fairs and public places of amusement.

A chart has been prepared showing all of these areas and the situation in respect of those areas under the current legislation and under the legislation as it would be amended by Bill C-81.

I believe all members of the committee have been provided with a copy of that chart.

Section 190 of the Criminal Code is the "Permitted Lotteries" section, and much reference will be made to that section throughout my presentation.

Let me deal first with the situation with respect to slot machines. Subsection 180(3) of the Criminal Code explicitly defines slot machines and includes what is commonly referred to as the "one-armed bandit." The definition of "slot machine" does not include machines that dispense as prizes only free games.

Subsection 180(2) states that a place that is found to be equipped with the slot machine "shall be conclusively presumed to be a common gaming house."

Thus, under the current legislation a slot machine is totally prohibited. This prohibition includes its use by all three sectors enumerated, the Government of Canada, the government of a province, charitable and religious groups, agricultural fairs and public places of amusement.

Next, the wheel of fortune. Subsection 189(1) paragraph (g) of the Criminal Code states that it is an offence to induce any person "to stake or hazard any money or other valuable property or thing . . . on the operation of a wheel of fortune."

Subsection 189(3) of the Criminal Code creates an exemption in respect of the operation of a wheel of fortune at an agricultural fair for goods, wares and merchandise. The operation of wheels of fortune for money at agricultural fairs must be conducted under the auspices of a licence.

Presently, the Government of Canada and the government of a province are permitted to conduct and manage certain types of lottery schemes, but this does not include the operation of wheels of fortune.

Subsection 190(1) paragraph (c) pertains to charitable and religious groups which are authorized, under the auspices of a licence issued by a province, to conduct and manage certain lottery schemes which do include the operation of a wheel of fortune, provided that the fee does not exceed 50 cents and the prize does not exceed \$100.

## [Traduction]

- 2) les roues de fortune, comme la roulette;
- 3) les jeux de dés;
- 4) le bookmaking, les mises collectives ou paris;
- 5) les loteries, comme les tirages et le bingo;
- 6) les jeux de cartes, comme le blackjack;
- 7) les jeux prohibés, comme les planchettes à poinçonner, les tables à monnaie et le bonneteau; et
- 8) les courses de chevaux.

Nous examinerons chacun de ces huit jeux de hasard du point de vue: 1) du gouvernement du Canada; 2) du gouvernement provincial; 3) des organismes de charité ou religieux, et 4) des foires agricoles et des lieux d'amusement publics.

Nous avons préparé un tableau qui établit pour chacun de ces domaines, la situation telle qu'elle est en vertu de la loi actuelle, et telle qu'elle serait, si la loi était modifiée conformément au projet de loi C-81.

Je crois que tous les membres du Comité ont reçu copie de ce tableau.

L'article 190 du Code criminel énumère les «loteries permises». Nous y reviendrons souvent pendant mon exposé.

Je vais d'abord vous parler des appareils à sous, que le paragraphe 180(3) du Code criminel interdit explicitement, visant en outre ce qu'on appelle communément les «one-armed bandit». La définition d'«appareils à sous» n'englobe pas les appareils qui ne dispensent comme prix que des parties gratuites.

Le paragraphe 180(2) porte que tout local muni d'un appareil à sous «sera de façon concluante présumé une maison de jeu».

La loi actuelle interdit donc totalement les appareils à sous, et cette interdiction vaut pour les quatre groupes que j'ai énumérés, savoir le gouvernement du Canada, le gouvernement provincial, les organismes de charité ou religieux et les foires agricoles et les lieux d'amusement publics.

Vient ensuite la roue de loterie. Selon l'alinéa 189(1)g) du Code criminel, est coupable d'un acte criminel quiconque incite une personne «à risquer ou hasarder de l'argent ou quelque autre bien ou chose de valeur . . . sur le fonctionnement d'une roue de fortune».

Le paragraphe 189(3) même du Code prévoit une dérogation au sujet du fonctionnement d'une roue de fortune, lors d'une foire agricole, pour des biens, commodités et marchandises. Mais cette activité requiert une licence.

Actuellement, le gouvernement du Canada et le gouvernement provincial sont autorisés à mettre sur pied et à exploiter certains genres de loterie, mais elles ne comprennent pas les roues de fortune.

L'alinéa 190(1)c) porte sur les organismes de charité et les organismes religieux qui sont autorisés, s'ils ont une licence émise par la province, à mettre sur pied et à exploiter certaines loteries, y compris la roue de fortune, pourvu que le prix du ticket ne dépasse pas 50c. et celui de la récompense 100 dollars.

*[Text]*

Under the current law, any person at a public place of amusement is authorized to conduct and manage certain lottery schemes under the auspices of a licence which do include the operation of wheels of fortune.

In summarizing the situation in respect of wheels of fortune, they cannot be operated by any person, the Government of Canada or the government of a province. They can, however, be operated at agricultural fairs for goods, wares and merchandise, and they can also be operated, under the auspices of a licence, by charitable and religious groups and by persons at public places of amusement.

Next, dice games. Subsection 189(1) paragraph (g) of the Criminal Code currently creates an offence where any person induces any person "to stake or hazard any money or other valuable property or thing on the result of any dice game."

Section 190 of the Code, the "Permitted Lotteries," section does not permit the operation of any dice games by anyone: the Government of Canada, the government of a province, charitable and religious groups, agricultural fairs or public places of amusement.

The next area is that of bookmaking, pool selling and betting. Pool selling would include such schemes as the federal government's now defunct sports pool lottery.

Subsection 186(1) paragraph (e) currently creates an offence where one engages in "pool-selling or book-making, or in the business or occupation of betting."

Subsection 188(1) makes it lawful for the Government of Canada to operate and manage a pool system of betting on any combination of two or more athletic contests, in accordance with regulations made by the Governor-in-Council.

This provision was enacted in 1979 to allow the Government of Canada to operate and manage the Canadian Sports Pool Corporation, a venture that proved unsuccessful and which is not now in operation.

Presently, the Criminal Code does not permit bookmaking, betting or pool selling by anyone: the Government of Canada, the government of a province, charitable and religious groups, or agricultural fairs and public places of amusement, except in the instance outlined in Subsection 188(1), which is not now in operation.

The next area is lotteries such as bingos and raffles. Subsection 189(1), paragraph (d) creates an offence where one "conducts or manages any scheme . . . for the purpose of determining who . . . are the winners of any property."

The conducting and managing of bingos and raffles would fall within this definition. Presently, the Government of Canada and the government of a province are permitted to conduct and manage certain lottery-type schemes which do include lotteries such as bingos and raffles. Charitable and religious groups are also authorized to conduct and manage certain lottery-type schemes which also include schemes such as bingos and raffles, provided that they are operated under the auspices of a licence.

*[Traduction]*

En vertu de la loi actuelle, toute personne qui est dans un lieu d'amusement public, est autorisée à mettre sur pied et à exploiter certaines loteries aux termes d'une licence, et notamment une roue de fortune.

En résumé, il est interdit à quiconque, y compris au gouvernement du Canada ou à celui d'une province, d'exploiter une roue de fortune. Ces roues sont toutefois permises lors de foires agricoles pour des biens, des commodités ou marchandises, et peuvent aussi être exploitées, en vertu d'une licence, par des organismes charitables ou religieux et par les personnes dans des lieux d'amusement publics.

Viennent ensuite les jeux de dés. Selon l'alinéa 189(1)g) du Code criminel, est coupable de délit toute personne qui en incite une autre à « miser ou risquer toute somme d'argent ou autre chose ou propriété de valeur sur le résultat d'un jeu de dés ».

L'article 190 du Code intitulé « Loteries permises » interdit le jeu de dés pour tout le monde, aussi bien pour le gouvernement du Canada et le gouvernement d'une province, que pour les organismes de charité ou religieux, les foires agricoles et les lieux d'amusement publics.

Le domaine suivant est celui du bookmaking, de la vente de mises collectives et des paris. La vente de mises collectives comprend entre autres la défunte loterie sportive du gouvernement fédéral.

Selon l'alinéa 186(1)e) commet une infraction quiconque participe à la vente « d'une mise collective ou au bookmaking, ou encore à l'entreprise ou à la profession de parieur ».

L'article 188.1 porte qu'il est légal, pour le gouvernement du Canada de mettre sur pied et de vendre des paris collectifs visant deux événements sportifs ou plus, en conformité des règlements établis par le gouverneur en conseil.

Cette disposition fut adoptée en 1979 pour permettre au gouvernement fédéral de mettre sur pied et d'administrer la Société canadienne des paris sportifs, qui n'est plus en exploitation.

En ce moment, le Code criminel interdit le bookmaking, les paris ou la vente d'une mise collective par qui que ce soit—le gouvernement du Canada, le gouvernement d'une province, les organismes de charité et religieux, les foires agricoles ou les lieux d'amusement publics—sous réserve des cas énumérés à l'article 188.1 actuellement en vigueur.

Le domaine suivant est celui des loteries, comme les bingos et les tirages. En vertu de l'alinéa 189(1)d) est coupable de délit quiconque « conduit ou administre un plan . . . pour déterminer . . . les gagnants d'un bien . . . »

La mise sur pied et l'exploitation des bingos et tirages tombent sous le coup de cette définition. Pour le moment, le gouvernement du Canada et le gouvernement des provinces sont autorisés à organiser et gérer certaines formes de loterie qui comprennent le bingo et les tirages. Les organismes de charité et religieux sont également autorisés à en organiser, notamment, des bingos et des tirages, pourvu qu'ils aient une licence.



*[Text]*

Agricultural fairs are also authorized to conduct and manage lottery-type schemes which would include lotteries such as bingos and raffles, again provided that they are operated under the auspices of a licence.

Persons at public places of amusement are authorized to conduct and manage certain lottery-type schemes which also would include bingos and raffles, provided that they are operated under the auspices of a licence.

Thus, bingos and raffles can be conducted and managed by the Government of Canada and the government of a province without a licence. They can also be conducted and managed by charitable and religious groups, agricultural fairs and public places of amusement under the auspices of a licence.

The next area involves games such as blackjack.

Subsection 179(1) defines "common gaming house". Subsection 185(1) creates an offence to keep a common gaming house.

The game of blackjack, where the bank is kept by the house, falls within the definition of "common gaming house."

The present Section 190 of the Criminal Code, the "Permitted Lotteries" section, does not specifically address offences under Subsection 185(1). Section 190 begins with the words:

190(1) Notwithstanding any of the provisions of this Part relating to gaming and betting, it is lawful—and it goes on. The gaming and betting sections of Part V would include Section 185, the keeping of a common gaming house. Subsection 190(2) is open to various interpretations. To my knowledge, it has never been argued in the courts. Basically, it provides that the Lieutenant Governor in Council of a province may impose terms and conditions to a licence when issued to charitable or religious groups, agricultural fairs, and public places of amusement.

Most provinces interpret the opening phrase in Section 190 and Subsection 190(2) as their authority to issue licences for Monte Carlo events—which, in reality, is the licensing of common gaming houses.

Generally, these Monte Carlo events are conducted and managed by bona fide charitable and religious groups, with the proceeds going toward worthy causes.

The Criminal Code presently restricts betting limits to 50 cents, with a maximum payout of \$100 for charitable and religious organizations.

As the maximum betting limits are small and the proceeds go toward worthy causes, it is doubtful that Subsection 190(2) will ever be tested in an Ontario court to determine whether in fact a province has the authority to license a common gaming house.

The next area relates to prohibited games. Subsection 189(1), paragraph (g) currently creates an offence for anyone to induce any person "to stake or hazard any money or other

*[Traduction]*

Les foires agricoles sont aussi autorisées à mettre sur pied et exploiter certains genres de loterie, comprenant les bingos et les tirages pourvu, ici encore, qu'elles détiennent une licence.

Les gens qui se trouvent dans des lieux d'amusement publics ont la même autorisation pour les bingos et les tirages, pourvu qu'ils détiennent une licence.

Le gouvernement du Canada et ceux des provinces peuvent donc organiser et exploiter des bingos et des tirages sans avoir de licence. Et les organismes de charité et religieux, ainsi que les foires agricoles et lieux d'amusement publics, peuvent aussi en avoir, mais munis d'une licence.

Passons maintenant au blackjack.

Le paragraphe 179(1) définit la « maison de jeu » et le paragraphe 185(1) stipule qu'il est criminel d'en tenir une.

Le jeu de blackjack, lorsque la banque est tenue par la maison, tombe sous le coup de la définition d'une « maison de jeu ».

L'actuel paragraphe 190 du Code criminel consacré aux « Loteries permises », ne se rapporte pas spécifiquement aux délits relevant du paragraphe 185(1). L'article 190 commence par les mots :

« 190(1) Nonobstant toutes dispositions de la présente Partie relatives aux jeux et paris, il sera légal . . . », et ainsi de suite. Les articles de la Partie V sur le jeu et le pari comprennent l'article 185, tenancier d'une maison de jeu ou de pari et le paragraphe 190(2) qui prête à diverses interprétations. Celui-ci n'a jamais fait, que je sache, l'objet d'une controverse devant les tribunaux. Essentiellement, il porte que le lieutenant-gouverneur en conseil d'une province peut prescrire les modalités de l'octroi d'une licence à des organismes de charité ou religieux, à des foires agricoles et à des lieux d'amusement publics.

La plupart des provinces trouvent dans la première phrase de l'article 190 et du paragraphe 190(2) l'autorité nécessaire pour délivrer des licences pour les jeux de hasard du type « Monte-Carlo ». Il s'agit de fait de l'octroi d'une licence de mise sur pied et d'exploitation de maisons de jeux.

Généralement, ces jeux de hasard nommés « Monte-Carlo » sont mis sur pied et exploités par des organismes de charité et des organismes religieux autorisés, et le produit est utilisé à des fins méritoires.

Le Code criminel restreint actuellement les limites en matière de paris à 50c., avec une récompense maximum de cent dollars, le produit étant versé à des organismes de charité et à des organismes religieux.

Comme les limites en matière de paris sont basses et que le produit est versé à des causes méritoires, il est douteux que le paragraphe 190(2) soit jamais examiné par un tribunal de l'Ontario pour déterminer si, de fait, une province a l'autorité nécessaire pour délivrer une licence de mise sur pied et d'exploitation de maisons de jeux.

Viennent ensuite les jeux illicites. L'alinéa g) du paragraphe 189(1), interdit à toute personne d'inciter une autre à « risquer ou hasarder de l'argent ou quelque autre bien ou chose de



## [Text]

valuable property or thing on the result of any . . . three-card monte, punch board, coin table." This prohibition includes a prohibition in respect of such games against the Government of Canada, the government of a province, charitable and religious groups, or agricultural fairs and public places of amusement.

The game of three-card monte is the term used in the Criminal Code. It is commonly referred to as the shell game. This particular game is prohibited because of the manner by which the operator can manipulate the outcome of the game.

In the game of coin table, a coin runs down a chute on to a checkered layout indicating the payoff. To play the game of punch board, a player pays a sum of money to punch out a piece of paper with a nail-type object, with a paper dropping out of the bottom indicating the payout.

The final area is that of horse racing—

**Senator Buckwold:** Subsection 189(1), paragraph (g) uses the word "induces." That means that someone has to invite someone to participate in the game. What would be the situation in the circumstance where a couple of fellows simply got together and decided that they wanted to participate in one of these games? If there is no inducement to participate, would participation in one of these games be legal?

**Corporal Durno:** That would be subject to interpretation by the courts. To my mind, if one were to put out a layout for a crap game and started to roll the dice, I would consider that inducement.

**The Chairman:** If at all possible, the preference would be to hold questions until the conclusion of the entire presentation.

**Corporal Durno:** The final area I wish to deal with is that of horse racing. Subsection 190(6) of the Code states:

(6) Nothing in this section shall be construed as authorizing the making or recording of bets made through the agency of a pari-mutuel system, other than in accordance with Section 188.

This section prohibits the recording of bets on horse racing by anyone except in accordance with Section 188 of the Code: the Government of Canada, the government of a province, charitable and religious groups, and agricultural fairs and public places of amusement.

The present Criminal Code defines a "lottery scheme" to include a game. That is in Subsection 190(5). And then "game" is further defined as "a game of chance or mixed chance and skill."

Subsection 190(2) provides authority for the Lieutenant Governor in Council of a province to impose terms and conditions relating to the conduct and management of a lottery scheme for which a licence is issued. The legislation does not contain an offence in respect of the violation of such terms and conditions. Thus, ensuring compliance with the terms and conditions is not enforceable, with the result that it is virtually non-existent. Flagrant violations of the terms and conditions of such licences is rampant throughout the Province of Ontario,

## [Traduction]

valeur sur le résultat . . . d'un jeu de bonneteau, d'une planchette à poinçonner ou d'une table à monnaie». Ces interdictions s'étendent au gouvernement du Canada, aux gouvernements provinciaux, aux organismes de charité et aux organismes religieux, aux foires agricoles et aux lieux d'amusement publics.

Le jeu de bonneteau est le terme utilisé dans le Code criminel. En anglais, on l'appelle habituellement «shell game». Il est défendu parce que la personne qui l'exploite peut en influencer le résultat.

Dans le jeu de la table à monnaie, une pièce descend le long d'une chute sur une table à carreaux où le prix est indiqué. Pour jouer sur la planchette à poinçonner, il faut verser une somme d'argent qui permet au joueur de détacher un morceau de papier au moyen d'une espèce de tige. Sur ce papier se trouve écrit le montant que le joueur a gagné.

Nous en venons enfin aux courses de chevaux . . .

**Le sénateur Buckwold:** L'alinéa g) du paragraphe 189(1) utilise le mot «décide». Il faut donc que quelqu'un invite la personne à participer au jeu. Mais qu'advient-il s'il s'agit de deux gars qui décident de participer à l'un de ces jeux? En l'absence de toute incitation, la participation à l'un de ces jeux est-elle légale?

**Le caporal Durno:** Il faut s'en remettre sur ce point à la décision du tribunal. A mon avis, si quelqu'un prépare le dispositif pour jouer aux dés et commence à jeter les dés, je verrais là une incitation.

**Le président:** Autant que possible, il serait préférable d'attendre pour poser vos questions que le témoin ait fini son exposé.

**Le caporal Durno:** Le dernier domaine dont je veux vous parler est celui des courses de chevaux. Le paragraphe 190(6) du Code stipule:

(6) Rien au présent article ne doit s'interpréter comme permettant de faire ou d'inscrire des paris par l'intermédiaire d'un système de pari mutuel, si ce n'est en conformité de l'article 188.

Ce paragraphe interdit la prise de paris sur les courses de chevaux par toute personne, sauf en conformité de l'article 188 du Code: le gouvernement du Canada, le gouvernement d'une province, les organismes de charité et les organismes religieux, les foires agricoles et lieux d'amusement publics.

D'après la définition du Code criminel actuel, «système de loterie comprend un jeu». C'est au paragraphe 190(5). Et le jeu est défini ailleurs comme «un jeu de hasard ou un jeu où se mêlent le hasard et».

Le paragraphe 190(2) autorise le lieutenant-gouverneur en conseil d'une province à fixer les conditions d'exploitation et de gestion de la loterie autorisée par une licence. Le texte de loi ne prévoit pas d'infractions en cas de violation de ces conditions. Par conséquent, il est impossible de les faire respecter, ce qui les annule presque. Partout en Ontario, elles sont violées et la police n'a aucun recours pour faire appliquer la loi, même si elle reçoit des plaintes de la part des citoyens.

[Text]

and the police find themselves powerless in taking any enforcement action, even on a complaint from a citizen.

That concludes my portion of the presentation, Madam Chairman.

**Staff Sergeant P. Benge, Morality Bureau, Metropolitan Toronto Police Force:** Madam Chairman, Honourable senators, before getting into the substance of my portion of the presentation, perhaps I should outline my qualifications.

I am Chairman of CISO Gambling Committee. Also, for the past three years I have been the head of one of the largest gambling enforcement squads in Canada.

You have just heard what the various groups are allowed to do under the legislation as it now exists. I might add that these areas usually are the subject of discussion as a result of different interpretations of the existing law.

I shall now provide you with a preview of the Bill and its effect on gambling trends. For purposes of my presentation, I will be using the chart used by Corporal Durno. The situation under Bill C-81 is set out under the columns headed up "B." The "B" column shows the "yes" "no" allowance should the amendments proposed in Bill C-81 be enacted. The first category on the chart is the Government of Canada. Looking across the chart, you will note that the first seven categories are marked "no," with the final category, horse racing, marked "yes." In other words, the Government of Canada would be removed from all gambling ventures but for horse racing, an area which is under the jurisdiction of Agriculture Canada.

We have no qualms about this. In fact, it can only help to clarify Part V of the Criminal Code.

I shall skip the next category for the moment, the government of a province, and go on to the next two groups, charitable and religious organizations licensed by the provincial governments and agricultural fairs and public places of amusement.

In both cases, you will observe that their respective allowances are virtually unchanged as between the existing law and what the law will be should the amendments in Bill C-81 be enacted. However, the betting limits for charitable and religious groups has been removed. This means that a bet of \$1,000 in a blackjack game would be permissible under licence.

Let me now go back to the category "government of a province," or main area of concern. Let me first focus on Area 4 on the chart, that of bookmaking, pool selling, and betting.

Under the proposed Subsection 190(4), paragraph (b), the government of a province would have the power to operate bookmaking, pool setting and betting operations on more than one sporting event. Thus, there could be bookmaking on hockey or football playoffs, boxing, and even the Olympics; or, in its broadest sense, even on a bullfight in Mexico. The criterion is that there be two events.

[Traduction]

Ainsi se termine ma partie, Madame la présidente.

**Le sergent d'état-major P. Benge, de l'Escouade de la moralité, Force policière du grand Toronto:** Madame la présidente, honorables sénateurs, avant d'entrer dans le vif du sujet, je devrais peut-être vous préciser à quel titre je comparais.

Je suis président du Comité des paris du Bureau de renseignements criminels de l'Ontario; au cours des trois dernières années, j'ai aussi dirigé l'une des plus grosses escouades de lutte contre le jeu au Canada.

Nous venons d'entendre ce que la loi actuelle autorise pour les divers groupes. Je pourrais ajouter que ces domaines font habituellement l'objet de discussions, car la loi se prête à différentes interprétations.

Je vais maintenant vous donner un avant-goût des conséquences que le projet de loi aurait sur les milieux du jeu. Aux fins de mon exposé, je me servirai du même tableau utilisé par le caporal Durno. La situation résultant du projet de loi C-81 figure dans les colonnes «B», où l'on a précisé ce qui serait permis et ce qui ne le serait pas si les amendements proposés au projet de loi C-81 étaient adoptés. Le premier groupe sur ce tableau est le gouvernement du Canada. Vous noterez que les sept premières catégories de jeu sont marquées d'un «non», tandis que la dernière catégorie, celle des courses sous harnais est marquée d'un «oui». Autrement dit, le gouvernement du Canada se retirerait de tout ce qui a trait au jeu à l'exception des courses sous harnais, domaine qui relève d'Agriculture Canada.

Nous n'y voyons absolument rien de mal. En fait, cela ne peut que servir à préciser la partie V du Code criminel.

J'omets, pour le moment, le groupe suivant, celui d'un gouvernement provincial, pour regarder les deux prochains groupes, savoir les organismes de charité et les organismes religieux reconnus par les gouvernements provinciaux, ainsi que les foires agricoles et les lieux d'amusement publics.

Dans les deux cas, vous remarquerez que ce qui leur est autorisé est pratiquement inchangé en vertu de la loi actuelle et de celle que nous aurions si les amendements en cause étaient adoptés. Toutefois, les limites des paris pour les organismes de charité et religieux ont été levées. Ainsi, un pari de 1 000 \$ dans un jeu de «blackjack» pourra être autorisé pourvu qu'une licence soit accordée.

Permettez-moi maintenant de revenir au groupe «gouvernement provincial», notre principal sujet de préoccupation. Considérons d'abord la quatrième catégorie du tableau, celle du «bookmaking», de la vente d'une mise collective et des paris.

Aux termes de l'alinéa 190(4)b) proposé, un gouvernement provincial aurait le pouvoir de faire du bookmaking, de vendre une mise collective ou de prendre des paris à l'occasion de plus d'un événement sportif. En effet, il pourrait faire du bookmaking pour les finales au hockey ou au football, à la boxe et même aux jeux olympiques; ou, dans son sens le plus large, même pour un combat de taureaux au Mexique. Le critère est la tenue de deux événements.



*[Text]*

This represents a major expansion of what the Government of Canada can now do under Section 188.1.

Moving back to the chart now, Honourable senators will notice that for the "government of a province" category Area 1, slot machines, Area 2, wheel of fortune, including roulette wheels, and Area 6, blackjack, have changed to a "yes" allowance under the proposed Subsection 190(4), which proposed subsection provides the definition of a "lottery scheme." Also, in Area 3, dice games, Honourable senators will note that the allowance is "no"; however, if the dice game were operated by a computer or video device, this area could also change to "yes."

What do all of these areas have in common? Well, they are the main ingredients for Las Vegas-style casino gambling.

Why our concern, you may ask. Casino gambling—or Monte Carlo nights, as they are commonly called—have been going on for years in Canada, and particularly so in the Western provinces, where their conduct is controlled by the respective provincial governments. However, those casinos are run for charitable or religious benefit, with most of the proceeds going to those groups. Wheels of fortune are allowed, whereas roulette wheels, because of the odds involved, are not. Slot machines are prohibited at such events, and will remain prohibited even if the amendments in Bill C-81 are enacted. This is not so for the provincial governments, which will be allowed to operated casinos with roulette wheels and—and this is most important—and with slot machines, the proceeds from which would all go to the provincial government.

Corporal Durno has already made the point that there is a complete prohibition in respect of slot machines under Subsection 180(3). It appears that Parliament intended to keep slot machines in the prohibited category in Canada.

Bill C-81, under the proposed Subsection 190(4), paragraph (c), referring again to the definition of "lottery scheme," completely contradicts this legislation by allowing provincial governments to operate such machines. If Bill C-81 is enacted, we will be in the position of having two different sections of the Criminal Code dealing with slot machines, one contradicting the other.

Let me enlighten you as to the importance of slot machines, or one-armed bandits as they are commonly called.

Slot machines were originally introduced into casinos for the ladies to be entertained while their men played at various gaming tables. They are for impersonal-type and are addictive to new gamblers. The casinos can control the payout percentages on these machines. For example, the machine nearest the casino doors pays up more than those farther inside the casino, the reason, of course, being to attract and retain the interest of the players.

**Senator Buckwold:** A good tip.

**Staff Sergeant Bengé:** During 1984, slot machines accounted for 49.9 per cent of the total casino revenue in the Las Vegas area. According to "Gaming & Wagering Business", a publication for gaming/wagering executives and

*[Traduction]*

C'est un important élargissement de ce qui est permis au gouvernement du Canada en vertu de l'actuel article 188.1.

Si l'on revient au tableau, les honorables sénateurs noteront que, pour les secteurs 1: appareils à sous, 2: roue de fortune, y compris la roulette, et 6: le «blackjack», le groupe «gouvernement provincial» devrait obtenir une autorisation, c'est-à-dire un «oui» aux termes du paragraphe 190(4) proposé, dont l'alinéa donne une définition de «loterie». En outre, pour le secteur 3, celui des jeux de dés, les honorables sénateurs constateront qu'il n'y a pas d'autorisation, que c'est un «non»; toutefois, si le jeu de dés était exploité par ordinateur ou par vidéo, ce domaine pourrait également être transformé en un «oui».

Qu'ont tous ces domaines en commun? Il s'agit en fait des principales composantes d'un casino à la Las Vegas.

Pourquoi donc nous en préoccupons-nous, demanderez-vous? Le jeu dans les casinos—ou les nuits à la Monte Carlo, comme on les appelle communément—existe depuis des années au Canada, et plus particulièrement dans les provinces de l'Ouest, où leur exploitation est régie par chacun des gouvernements provinciaux. Toutefois, ces casinos fonctionnent à des fins charitables ou religieuses, et la plupart des recettes vont à ces organismes. Les roues de fortunes sont autorisées, tandis que la roulette, un jeu de hasard, ne l'est pas. Les appareils à sous sont interdits lors de ces activités et le demeureront même si les amendements du projet de loi C-81 sont adoptés. Les gouvernements provinciaux, eux, seront autorisés à diriger des casinos munis de roulettes et—qui plus est—d'appareils à sous, et leurs recettes iront entièrement au gouvernement provincial.

La caporal Durno a déjà précisé que le paragraphe 180(3) interdit formellement les appareils à sous. Il semble que ce soit la volonté du Parlement de laisser les appareils à sous dans la catégorie des jeux interdits au Canada.

L'alinéa 190(4)c) du projet de loi, qui reprend la définition de «loterie», va complètement à l'encontre de cette loi en autorisant les gouvernements provinciaux à exploiter de tels appareils. Si ce projet de loi est adopté, deux différents articles du Code criminel traiteront des appareils à sous, et ils seront contradictoires.

Permettez-moi de vous éclairer sur l'importance des appareils à sous, ou des «one-armed bandits» comme on les appelle plus communément.

Les appareils à sous ont fait leur entrée dans les casinos pour distraire les dames pendant que leur mari jouait aux diverses tables de jeu. Ils s'adressent à ceux qui préfèrent un type impersonnel de jeu, et les parieurs néophytes n'arrivent plus à s'en passer. Les casinos peuvent contrôler le pourcentage des déboursés de ces appareils. Par exemple, l'appareil le plus près des portes du casino paie plus, tout simplement parce qu'on veut ainsi attirer les joueurs et s'assurer que leur intérêt soit maintenu.

**Le sénateur Buckwold:** Un bon renseignement!

**Le sergent d'état-major Bengé:** En 1984, les appareils à sous rapportaient 49,9 p. 100 du revenu total des casinos de la région de Las Vegas. Selon «Gaming & Wagering Business», publication destinée aux directeurs de maisons de jeu et de



[Text]

government officials, this essentially means that, in modern casinos, half of the gambling action is attributed to slot machines, while the other half of the revenue is derived from a variety of other games, such as blackjack, poker, baccarat, roulette, and dice games such as craps, and cheeno, which is a type of bingo game that one can play at breakfast.

Let me read for you a paragraph from the "Gaming and Wagering Business" publication dated October 1985. This is an American publication and, again, is intended for gaming wagering executives and government officials. It reads:

This is why it may be difficult to accept the steadily increasing importance of slot machines to the gambling halls in the Las Vegas area. Their significance increases annually, and there is every reason to believe that slot machines will for the first time generate more than 50 percent of Clark County (Las Vegas area) casino revenues during the current fiscal year that ends next summer.

And the "next summer" therein referred to is the summer of 1986.

That is why slot machines are so important to casinos.

It has been said by the Honourable Otto Jelinek that Bill C-81 will not promote an expansion of gambling. Let me enlighten the committee in this respect. The Minister's statement is inaccurate, for the most part, via-à-vis the government of a province. Provincial governments will have the power to operate, on their own behalf, Las Vegas style casinos, complete with slot machines. The proceeds derived from those casinos will go to the provincial government, and not to the charitable and religious groups, as is now the case.

We are not saying that these proceeds will not be used for the public good. What we are saying is that gambling on the part of the public will increase drastically once slot machines are introduced.

However way one looks at it, the opportunity is there for provincial governments to take full advantage of the proposed amendments, something which, contrary to what has been said previously, will significantly expand gambling amongst the Canadian public.

To what degree the provincial governments will seize this opportunity once presented is unknown at this time. We therefore feel that more study is necessary at this time so as to determine the potential ramifications of such amendments, both socially and economically.

That concludes my portion of the presentation, Madam Chairman.

Thank you, Staff Sergeant Bengé.

**Mr. W.I. James Harding, Chief of Police, Halton Regional Police Force:** Madam Chairman, Honourable senators: I am pleased to join with Chief Basse and those other of my colleagues present this evening representing policing in the Province of Ontario. We appreciate having this opportunity of appearing before you for the purpose of expressing our con-

[Traduction]

paris ainsi qu'aux hauts fonctionnaires, cela signifie essentiellement que dans les casinos modernes, la moitié des recettes de jeu est attribuée aux appareils à sous, tandis que l'autre moitié provient d'une foule d'autres jeux tels le «blackjack», le poker, le baccarat, la roulette et les jeux de dés comme «craps» et «cheeno», qui est un genre de bingo qu'on peut jouer au petit déjeuner.

Permettez-moi de vous lire un extrait de «Gaming and Wagering Business» d'octobre 1985. C'est une publication américaine qui, je le répète, s'adresse aux directeurs de maisons de jeu et de paris et aux hauts fonctionnaires:

«C'est pourquoi il peut être difficile d'accepter que les appareils à sous prennent une importance toujours croissante dans les salles de jeu de Las Vegas. Cette importance croît annuellement, et tout porte à croire que, pour la première fois, ils produiront plus de 50 p. 100 des recettes des maisons de jeu du comté de Clark (région de Las Vegas) au cours de l'exercice financier actuel qui se termine l'été prochain.»

Par «été prochain» on entendait ici l'été de 1986.

Voilà pourquoi les appareils à sous sont si importants pour les casinos.

L'honorable Otto Jelinek a déclaré que le projet de loi C-81 ne favorisera pas le développement des maisons de jeu. Permettez-moi de préciser. La déclaration du ministre est dans l'ensemble fautive, en ce qui a trait au gouvernement des provinces. Ces gouvernements auront le pouvoir d'exploiter eux-mêmes des maisons de jeu à la Las Vegas, y compris des appareils à sous. Les recettes de ces maisons de jeu iront au gouvernement provincial et non à des organismes de charité ou à des groupes religieux, comme c'est maintenant le cas.

Loin de nous la pensée que ces revenus ne seront pas utilisés pour le bien public. Nous croyons simplement que le public s'adonnera de plus en plus au jeu dès que les appareils à sous feront leur apparition.

Quoi qu'il en soit, les gouvernements provinciaux pourraient tirer pleinement profit des amendements proposés—ce qui, contrairement à ce qu'on a déjà dit, contribuera sensiblement à relancer le jeu chez les Canadiens.

Nous ne savons pas encore dans quelle mesure les gouvernements provinciaux sauteront sur l'occasion. Nous estimons donc qu'il faut approfondir la question et étudier les ramifications possibles de tels amendements, sur les plans social et économique.

Ceci met fin à mon exposé, Madame la présidente.

Je vous remercie sergent d'état-major Bengé.

**M. W. I. Harding, chef de police, corps policier régional de Halton:** Madame la présidente, honorables sénateurs, je suis heureux de me joindre au chef Basse et à tous mes autres collègues ici présents ce soir pour représenter les forces policières de la province de l'Ontario. Nous vous sommes reconnaissants de nous fournir cette possibilité de comparaître devant vous afin de vous faire part de nos préoccupations au sujet des chan-

*[Text]*

cerns relative to the proposed changes to the Criminal Code of Canada regarding gaming.

For the purposes of my presentation, I shall be making reference to the chart now displayed before you as a means of graphically illustrating the impact of the proposed changes to the Criminal Code of Canada, and specifically their impact on policing in the Province of Ontario.

It will, I hope, become clear to you that the advantage to be gained from the proposed amendments falls heavily on the side of organized crime and those in our society who actively participate in it. To say that there are no advantages to the proposed amendments would be to turn a blind eye to the obvious.

During our review of the proposals and the consequent evaluation of their impact on the particular part of Canadian society that we are appointed to serve and protect, the advantages would seem to be falling in the following areas:

(1) The proposed amendments, with the exception of those relative to slot machines, are not radically different from the liberal interpretation currently placed upon the existing law in the provinces of Alberta and Manitoba;

(2) The amendments will result in a large amount of revenue, which provincial governments can then apply to the public good;

(3) There is a growing public demand for betting, gaming and lottery activities.

As meaningful as those considerations might well be, they pale in the light of other considerations and the volume of established historical fact that should caution a responsible government to spend considerable time in making a comprehensive evaluation of the impact of its pending decision on society.

There are other facts and arguments which must be placed in the scales of the decision-making process relative to the proposed changes to the Criminal Code of Canada. Such arguments include:

(1) The impact of the proposed legislative changes upon organized crime, white collar crime, and street crime in the Province of Ontario;

(2) The impact upon available police resources;

(3) The impact upon the public in the Province of Ontario.

It is these three topics to which I shall now address myself, and once again, whilst doing so, I shall be making reference to the chart now displayed before you.

The grave and deeply entrenched fear of senior Ontario police officials is that the proposed changes to the Criminal Code of Canada will open the door to uncontrolled or improperly controlled casino gambling in Ontario. Comprehensive research in other jurisdictions which have liberalized gaming laws have demonstrated that casino gambling creates a market for the perpetrators of various crimes.

Not only is there an increase in crime in general—which is alarming in itself—it also creates havoc for law enforcement agencies and for the population at large.

*[Traduction]*

gements proposés au Code criminel du Canada dans le domaine des jeux.

Pour mieux suivre mon exposé, je vous prierais de vous reporter au tableau que vous avez devant vous, et qui illustre graphiquement l'incidence des changements proposés au Code criminel du Canada en ce qu'ils touchent plus particulièrement les forces policières de la province de l'Ontario.

J'espère que vous vous rendrez compte que c'est le crime organisé et ses promoteurs qui tireront profit des amendements proposés. Ce serait nier l'évidence, toutefois, de dire que les amendements proposés ne présentent aucun avantage.

Après avoir examiné les propositions et leurs conséquences sur la portion de la société canadienne que nous sommes chargés de protéger et de servir, nous avons pu percevoir les avantages suivants:

(1) les amendements proposés, à l'exception de ceux qui traitent des appareils à sous, ne diffèrent pas radicalement de l'interprétation libérale qu'on donne actuellement à la loi dans les provinces de l'Alberta et du Manitoba;

(2) les amendements engendreront une plus grande quantité de revenus, que les gouvernements provinciaux pourront ensuite consacrer au bien public;

(3) le public réclame de plus en plus d'activités en matière de paris, de jeux et de loteries.

Aussi importantes que puissent être ces considérations, elles perdent tout intérêt comparées à d'autres et au nombreux faits historiques qui devraient inciter un gouvernement responsable à consacrer à certain temps à une évaluation exhaustive de l'incidence d'une de ces décisions éventuelles sur la société.

Il y a également lieu de tenir compte d'autres faits et facteurs dans la prise de décisions relatives aux changements qu'il est proposé d'apporter au Code criminel canadien. Au nombre de ces facteurs mentionnons:

(1) l'incidence des modifications législatives proposées sur le crime organisé, le crime commercial et le crime de rue en Ontario;

(2) l'incidence sur les effectifs disponibles des forces de l'ordre;

(3) l'incidence sur la population de l'Ontario.

C'est de ces trois sujets que j'aborderai maintenant en me reportant encore au tableau que vous voyez devant vous.

Les hauts fonctionnaires de la police de l'Ontario craignent vivement que les modifications qu'il est proposé d'apporter au Code criminel canadien entraînent l'établissement de maisons de jeu qui seront peu ou mal surveillées en Ontario. Des recherches exhaustives menées dans d'autres territoires qui ont libéralisé leurs lois à cet effet ont révélé que les maisons de jeu créent un contexte criminel.

Non seulement entraînent-elles une augmentation du crime en général, ce qui est déjà alarmant en soi, mais elles nuisent



[Text]

The effects of legalized casino gambling on crime can be broken down into three sub headings, the first being that of organized crime.

Should the proposed changes to the Criminal Code result in casino gambling in the Province of Ontario, individuals already associated with illegal gambling and the casino industry in other jurisdictions will attempt to obtain a foothold on existing properties, prime real estate, for future casino sites.

Madam Chairman, Honourable senators, it would be very naive of our provincial and federal governments to assume that such action has not already taken place. Research has established that once organized crime has a foothold with respect to location, it can then employ its international resources to ensure that the construction and operation of casinos are conducted with their interests in mind.

Organized crime has shown that it used casino gambling as a vehicle to monopolize other service industries, such as waste disposal, common linen services, and vending operations. The potential for laundering illegally generated funds through these services, and others, is unlimited.

It is also fair to assume that, with the establishment of new businesses, organized crime will attempt to maximize its control through the manipulation of labour unions. In addition, organized crime will attempt to involve itself in offences such as complex frauds, narcotic importation, loan sharking, prostitution—all of which are well known to be associated with gambling.

The second category is that of white collar crime. Due to the flow of large amounts of cash from the public to the casinos, and vice versa, the opportunities for individuals to commit white collar crimes are ever present and will escalate. Such crimes include embezzlement, the falsifying of accounts and records, the manipulation of computers, and real estate and mortgage frauds.

The third category is that of street crime. Casinos, it has been established without doubt, draw together all of the classical components for large-scale increases in crimes usually described as street crimes. A large transient population, a permissive social environment, accelerated commercial activity, large amounts of loose money in circulation, and an influx of a large number of persons attracted to such an atmosphere ensure the presence of street crime. Those which are likely to increase drastically are: armed robberies, aggravated assaults, thefts, offences related to narcotics and break and enters. Harder street crimes include extortion and murder.

Madam Chairman, Honourable senators, I respectfully draw to your attention that this is not mere speculation or conjecture; this is fact—*this is fact*—based upon the reality of bitter experience in other jurisdictions.

[Traduction]

gravement aux organismes d'application de la loi et à l'ensemble de la population.

L'incidence du jeu légalisé sur le crime a trois volets, le premier étant le crime organisé.

Si les modifications qu'il est proposé d'apporter au Code criminel ont pour effet de permettre l'établissement de maisons de jeu dans la province de l'Ontario, les individus qui se livrent déjà au jeu illégal et qui enrichissent l'industrie du jeu dans d'autres provinces tenteront de mettre la main sur des propriétés et des biens immobiliers de choix pour aménager des casinos.

Madame la présidente, honorables sénateurs, les gouvernements fédéral et provinciaux feraient preuve d'une grande naïveté en supposant que pareilles choses n'existent pas. Des recherches ont démontré que dès qu'un syndicat du crime s'installe à un endroit donné, il peut recourir à ses ressources internationales pour veiller à ce que la construction et l'exploitation des casinos soient effectuées dans son intérêt.

Les syndicats du crime ont démontré qu'il pouvait se servir des maisons de jeu pour monopoliser d'autres industries de service comme celles de l'élimination des déchets, des buanderies et des distributeurs automatiques. La possibilité de blanchir des fonds provenant illégalement de ces services et d'autres est illimitée.

Il est également juste de supposer qu'avec l'établissement de nouvelles entreprises, le crime organisé tentera de maximiser son pouvoir en manipulant les syndicats de travailleurs. En outre, le crime organisé essaiera de tremper dans les fraudes complexes, l'importation de narcotiques, les prêts usuraires et la prostitution, toutes des infractions que l'on sait liées au jeu.

La seconde catégorie de crime est le crime dit commercial. Étant donné les grandes sommes d'argent qui passent des joueurs aux casinos, l'on peut s'attendre à une augmentation du nombre d'occasions de commettre des crimes commerciaux, dont les détournements de fonds, la falsification de comptes et de dossiers, la manipulation d'ordinateurs et la fraude sur le marché des biens immobiliers et sur les hypothèques.

La troisième catégorie est celle du crime de rue. Les casinos, comme il a été établi sans l'ombre d'un doute, rassemblent tous les éléments classiques susceptibles de causer une forte montée de la criminalité habituellement décrite comme crime de rue. Une vaste population de passage, un milieu social permissif, une activité commerciale accélérée, de grandes sommes d'argent qui circulent en liberté, et l'arrivée d'un grand nombre de personnes attirées par une telle atmosphère, voilà tous des facteurs propices au crime de rue. Parmi ces crimes, ceux dont la fréquence augmentera probablement radicalement sont les suivants: les vols à main armée, les actes de violence caractérisés, le vols, les délits liés aux narcotiques et le vol avec effraction. Les crimes de rue les plus violents sont notamment l'extorsion et le meurtre.

Madame la présidente, honorables sénateurs, je vous prierais d'observer que ce n'est pas une simple spéculation ni une simple conjecture; c'est un fait—*c'est un fait*—éprouvé par la réalité de l'amère expérience qu'ont connue d'autres juridictions.



*[Text]*

I should like now to address myself to the impact of these proposed changes on police resources.

In addition to the investigative and intelligence activities which should accompany the application of any person or organization wishing to embark on gaming enterprises—which will in itself witness an escalated use of police resources—there are other very important impacts upon the police service. Historical fact has established the reality that there will be a tremendous increase in crime, and police forces will find themselves unable to cope with the increased demand for their services with available resources.

In Atlantic City in the United States of America, the increased demand for police services rose 2000 per cent after gambling casinos were put in place. In addition, other examples would lead the police to believe that many of their best and experienced officers will leave the department to take up more lucrative positions with the casino security forces.

Morale within our police forces suffers due to the inability to handle the increased workload and the neglect of other departmental responsibilities.

It must be obvious to those in government that the cost to the taxpayer to increase police resources to the level where they are able to adequately handle the situation of escalating crime is overwhelming.

The public are of concern to us now, and I would like to talk about the impact on the public. Again, it is not merely conjecture or fear for an uncertain future which would cause us to be cautious but rather the established experience of other jurisdictions. Undoubtedly, casinos will be established in areas geared toward the tourist industry, and it is equally certain that the type of individual attracted by casino gambling is a very different person from the usual tourist or tourist entrepreneur. The citizens of the areas where these establishments are set up will be forced to make adjustments to their life styles in order to cope with the influx of "high rollers." It is suggested that, in such a milieu, there is a gradual process of erosion of the social order, by virtue of relaxed regulations, permissiveness, and the "easy come/easy go" type of thinking.

Residents of communities in which casinos locate will soon see a reduction in police services, such as a longer response time for their calls for service, because officers will be dedicating more time to the ever present population surrounding the gambling industry.

The glamour and mystique of casino gambling will likely draw in many ordinary citizens, who will lose their hard earned money. It is suggested that this money would be better used by being put into other sectors of the Canadian economy.

Experience in other jurisdictions has witnessed an accompanying increase in absenteeism from one's employment and an escalation in serious domestic assaults. It has also seen large communities totally disrupted, with the original population of

*[Traduction]*

J'aimerais maintenant vous entretenir de l'incidence de ces changements proposés sur les ressources de la police.

En plus des enquêtes et des activités de renseignements qui devraient accompagner la demande de toute personnes ou de tout organisme qui désire se lancer dans des entreprises de jeu—qui eux-mêmes nécessitent de plus en plus de ressources policières—il y a d'autres très importantes répercussions sur le service policier. Des faits historiques prouvent qu'il y aura une énorme recrudescence de la criminalité, et les forces policières se trouveront incapables de faire face à la demande accrue, étant donné les ressources dont elles disposent à l'heure actuelle.

A Atlantic City, aux États-Unis, la demande accrue de services policiers s'est élevée de 2 000 p. 100 après l'ouverture des casinos. En outre, d'autres exemples amèneraient le service de police à croire qu'un grand nombre de ses officiers parmi les meilleurs et les plus expérimentés quitteront le service pour accepter des postes plus lucratifs au sein des forces de sécurité du casino.

Le moral de nos forces policières en souffre parce que nous sommes incapables de faire face à ce surcroît de travail et que nous négligeons d'autres responsabilités du service.

Il doit être évident aux membres du gouvernement que les contribuables seraient forcés de déboursier des sommes colossales pour augmenter les ressources policières au niveau où elles pourraient adéquatement faire face à la montée du crime.

Nous nous soucions du public, et j'aimerais vous parler des conséquences pour le public. Je le répète, ce ne sont pas de simples conjectures ni la crainte pour un avenir incertain qui nous dicteraient la prudence, mais plutôt l'expérience acquise dans d'autres domaines. Naturellement, des casinos seront installés à proximité des zones touristiques, et il est tout aussi certain que le type de personnes attirées par le jeu dans les casinos est très différent du touriste habituel ou du personnel touristique. Les citoyens qui résident dans les zones où ces établissements seront installés, se verront forcés de changer leur style de vie pour faire face à l'arrivée de la cohorte de joueurs. Nous sommes d'avis que dans un tel milieu, il y a une détérioration progressive de l'ordre social, en raison d'un relâchement des règlements, d'une certaine permissivité, et d'une morale laxiste.

Les résidents des localités où se trouveront des casinos assisteront rapidement à une réduction des services policiers, qui se manifestera par un temps d'attente plus long après leur demande de service, parce que les officiers consacreront de plus en plus de temps à surveiller la population qui entoure l'industrie du jeu.

La séduction et la mystique qui entourent le jeu des casinos attireront un grand nombre de simples citoyens qui perdront ainsi leur argent si durement gagné. Nous croyons que cet argent serait mieux utilisé en investissant dans d'autres secteurs de l'économie canadienne.

L'expérience démontre qu'il y a une augmentation de l'absentéisme au travail et une aggravation des querelles de ménage. D'importantes collectivités ont été complètement démembrées lorsque la population originale de l'endroit a déménagé pour faire place aux casinos.

[Text]  
the area moving out to accommodate the presence of gaming casinos.

There has been a dramatic increase in the welfare rules, and there have been excessive demands upon other social services.

This presentation represents only a very quick overview of some of the potentially dangerous impacts that permissive gaming laws can have upon our Ontario society. In order to rectify that deficiency, I refer you, Madam Chairman, and Honourable senators, to the Programs Branch User Report prepared for the Ministry of the Solicitor General of Canada, entitled: "Legalized Gambling: An Overview." This report, prepared in 1984, was prepared by Margaret E. Beare, who is in attendance this evening, and Howard Hampton. This report offers significant cautions against legalized gambling. It clearly shows—and again this is a report compiled for the federal government—clearly shows that some of the persons interviewed regarding this matter, persons who have lived the experience of legalized casino gambling, describe it as an "engraved invitation to organized crime."

We urge the government to carefully review and evaluate the potential impacts of legalized gambling on our community.

Madam Chairman, Honourable senators, the police forces of the Province of Ontario do not stand alone in respect of these concerns. I should like to share with you a resolution of the Canadian Association of Chiefs of Police, a resolution passed at the conference of that association held in 1985. A copy of this resolution was forwarded to the federal Minister of Justice, and as far as I am aware we have had no response to that communication to this date.

The resolution reads:

The federal/provincial Lottery Agreement and the proposed changes to the Criminal Code at Section 190 give rise to serious concerns by the Canadian Association of Chiefs of Police. This agreement and these proposals would pave the way for legal gambling such as casinos operating under either Provincial or Municipal licences.

WHEREAS research has determined that there is a definite correlation between the existence of legalized casino gambling and the incidence of crime, and

WHEREAS this is further supported by the fact that the State of Nevada leads the statistics for street crime per capita and further that in the first three years of operation Atlantic City street crime rose by 171 per cent far in excess of the U.S. national average of 26 per cent and

WHEREAS casino operations generate large sums of cash flow which is difficult to account for in terms of the money going in and out of the operation making this an attractive way to launder illegitimate funds and

WHEREAS there are many examples of the negative impact of casinos on a community due to the connected activities of prostitution, drugs, alcohol, loan sharking, etc., and

[Traduction]

Le recours à l'assistance sociale a augmenté radicalement, et les autres services sociaux ont subi un fardeau excessif.

Ce n'est là qu'un très bref aperçu de certaines des conséquences graves que les lois permissives sur le jeu peuvent avoir sur notre société en Ontario. Pour corriger cette lacune, je vous prierais, madame la présidente et honorables sénateurs, de vous reporter au Rapport des usagers de la Direction des programmes préparé par le ministère du Solliciteur général du Canada intitulé «La légalisation du jeu: une vue d'ensemble». Ce rapport a été préparé en 1984 par Margaret E. Beare, qui assiste à la séance ce soir, et Howard Hampton. Le rapport présente d'importantes mises en garde contre la légalisation du jeu. Il démontre clairement—et, je le répète, il s'agit d'un rapport préparé pour le gouvernement fédéral—que certaines des personnes interviewées à cet égard, des personnes qui avaient vécu l'expérience du jeu légalisé dans des casinos, l'ont décrite comme une forte incitation au crime organisé.

Nous pressons le gouvernement d'examiner attentivement et d'évaluer les conséquences possibles de la légalisation du jeu dans notre collectivité.

Madame la présidente, honorables sénateurs, les forces policières de la province de l'Ontario ne sont pas les seules à avoir ces préoccupations. J'aimerais vous faire part d'une résolution de l'Association canadienne des chefs de police, résolution qui a été adoptée à la conférence de cette association en 1985. Une copie de cette résolution a été envoyée au ministre fédéral de la Justice, et pour autant que je sache, nous n'avons pas encore eu de réponse.

La résolution se lit comme suit:

L'entente fédérale/provinciale sur les loteries et les changements qu'on se propose d'apporter à l'article 190 du Code criminel inquiètent sérieusement l'Association canadienne des chefs de police. Cette entente et ces propositions faciliteraient l'installation de maisons de jeu légales, comme les casinos, qui seraient exploitées sous licences provinciales ou municipales.

ATTENDU que la recherche a déterminé qu'il y avait une corrélation certaine entre l'existence des maisons de jeu légalisées et l'incidence du crime, et

ATTENDU qu'à l'appui de nos revendications, nous pouvons citer le fait que l'État du Nevada a le plus haut taux de crime de rue par habitant et qu'en plus, au cours des trois premières années d'exploitation de maisons de jeu à Atlantic City le taux de crime de rue a grimpé de 171 p. 100, ce qui dépasse de loin la moyenne nationale qui est de 26 p. 100 et

ATTENDU que les casinos engendrent de vastes sommes d'argent liquide dont il est difficile de comptabiliser les entrées et les sorties du casino, ce qui peut présenter un moyen attrayant de «blanchir» des fonds illégitimes et

ATTENDU qu'il y a de nombreux exemples de l'effet négatif des casinos sur une collectivité, car ils entraînent toute une série de problèmes tels la prostitution, la drogue, l'alcool, le prêt usuraire, etc., et



## [Text]

WHEREAS there is a belief that casinos can generate large revenues for governments which is incorrect when considered in conjunction with the increased cost of law enforcement, and social services

THEREFORE BE IT RESOLVED that the Government of Canada in co-operation with the provinces conduct a full study of the impact of legal gambling and in particular the operation of casinos.

Let me conclude by saying, Madam Chairman, that one of my primary duties as chief of police is to identify local community police needs and to design the response of my force to meet those needs. In discharging that duty, it has come to my mind that there are very many groups within the Province of Ontario who are bitterly opposed to the presence of gaming casinos. To try to convince them that there is good in this enterprise is akin to convincing Socrates of the medicinal value of hemlock.

Madam Chairman, that concludes my portion of the presentation. I should like to file with the committee the resolution of the Canadian Association of Chiefs of Police.

**The Chairman:** Thank you, Chief Harding. That resolution will be in the record.

Mr. Morton, please.

**Mr. Morton:** Madam Chairman, Honourable senators, the Attorney General of the Province of Ontario has two major concerns with respect to Bill C-81. The first concern is the process by which the proponents of Bill C-81 would seek to have it proclaimed; the second is the substantial change in the law that this bill will effect and the impact of that change on the public of the Province of Ontario and, as far as we are concerned, the public of Canada.

We support the view of the police agencies on the law.

Let me first speak to the process. At the risk of repeating what you already know, perhaps I could briefly take you through the normal criminal law amendment process in this country, at least insofar as I have been involved in it for the past 15 or 16 years. The usual process is: Step 1: there is an idea for change, and that idea could come from the federal government, from a province, from a private association or lobbying group, or organization such as the Uniform Law Conference of Canada, an organization that has met every year since the late 1800s.

Once that idea has been generated, the federal Department of Justice institutes a process. Step 2, then, would be a study of the idea for change. That could be a study carried out by the Law Reform Commission of Canada—which, as you know, has been studying various aspects of the criminal law for some five or six years now—or by the Criminal Code Review Section within the Department of Justice.

Step 3 is the result of either of those avenues, or perhaps even both. In many cases—and I would venture to even say most—the proposed change goes through both the Law

## [Traduction]

ATTENDU qu'on croit que les casinos peuvent renflouer les coffres des gouvernements, ce qui est faux si l'on considère les coûts accrus de la mise en application de la loi et de l'utilisation des services sociaux,

IL EST PAR CONSÉQUENT RÉSOLU que le gouvernement du Canada, en collaboration avec les provinces effectue une étude complète sur l'incidence de la législation du jeu et en particulier de l'exploitation des casinos.

Permettez-moi de conclure en disant, madame la présidente, qu'une de mes principales fonctions, à titre de chef de police, est d'identifier les besoins locaux en services policiers et de trouver une solution pour que mes policiers répondent à ces besoins. En m'acquittant de cette tâche, il m'est venu à l'esprit qu'il y avait de nombreux groupes en Ontario qui s'opposent avec acharnement à la présence de casinos. Essayer de les convaincre des mérites de cette entreprise, c'est un peu comme tenter de convaincre Socrate de la valeur médicinale de la ciguë.

Madame la présidente, ceci conclut mon témoignage. J'aimerais déposer devant le Comité la résolution de l'Association canadienne des chefs de police.

**La présidente:** Merci, chef Harding. Cette résolution sera versée au dossier.

M. Morton, je vous prie.

**M. Morton:** Madame la présidente, honorables sénateurs, le procureur général de la province de l'Ontario a deux grandes préoccupations au sujet du projet de loi C-81. Premièrement, il s'inquiète de la manière dont les parrains de ce projet ont l'intention de le faire proclamer; deuxièmement, il craint que les importants changements apportés à la loi aient des incidences sur la population de l'Ontario et, quant à nous, sur celle de l'ensemble du Canada.

Nous partageons l'opinion des corps policiers sur cette loi.

Permettez-moi d'abord de parler du processus. Au risque de répéter ce que vous savez déjà, peut-être, permettez que je vous donne quelques renseignements sur le processus normal de modification du droit pénal au Canada, pour autant que j'y ai moi-même été mêlé depuis une quinzaine d'années. Voici comment cela se passe habituellement. Première étape: le gouvernement fédéral, une province, une association privée, un groupe de pression ou un organisme comme la Conférence sur l'uniformisation des lois au Canada qui se réunit tous les ans depuis la fin du 19<sup>e</sup> siècle, proposent un changement; dès que l'idée a jailli, le ministère canadien de la Justice passe à l'action.

À la deuxième étape on étudie le changement proposé. Cette étude est menée soit par la Commission de réforme du droit du Canada—qui, comme vous le savez, se penche sur divers aspects du droit pénal depuis 5 ou 6 ans maintenant—soit par la section chargée de réviser le code criminel au ministère de la Justice.

La troisième étape est le résultat de l'une ou l'autre de ces démarches, parfois des deux. Dans bien des cas—et même dans la plupart des cas—le changement proposé est présenté à



*[Text]*

Reform Commission and the Criminal Code Review Committee processes. In either forum, there are a number of working papers, study paper, recommendations and reports, and there then follows Step 4, which is multilateral and bilateral consultation between the federal Department of Justice and each of the provincial attorneys general. That process involves telephone communication, formal meetings, and written submissions.

Perhaps even more important than the consultation that takes place between governments is the consultation that takes place with the public. Honourable senators will recall that the Fraser Task Force travelled across Canada, consulting with various members of the public in a democratic fashion. Similarly, the Badgley Task Force, which dealt with the sexual abuse of children, conducted meetings across the country.

In several other areas, members of the public in Canada have been given the opportunity to express their views with respect to a proposed change.

I venture to say that until yesterday not a single person in Canada, apart from those directly involved in the process, the government people, had any notion whatsoever that these amendments were being proposed by the Government of Canada.

The fifth step in the usual criminal law amendment process is that the Department of Justice then prepares a position. It may disagree with some of what the provinces say and it may make some changes based up the recommendations of the provinces; but, in the final analysis, it is the Department of Justice that develops the position which is recommended to Cabinet, and based on that recommendation, the Cabinet takes a position on the matter. That is Step 6.

Step 7 involves the preparation of a legislative draft of the proposed change, followed by a draft bill. In some cases, that draft bill is then circulated through the whole process once again, providing the provincial attorneys general, those who are responsible constitutionally for the administration of criminal justice in this country, to have further input.

Step 8 is the introduction of the amending bill in the House of Commons, with referral at some point to the Justice and Legal Affairs Committee of the House, where again there can be input by the public and government sectors.

Once the bill receives third reading in the House of Commons, it is referred to the Senate, where the process just outlined is repeated.

Honourable senators, there has been limited consultation by the Department of Justice with the provincial attorneys general in respect of Bill C-81.

I want to make it clear that I am not laying the blame for there not having been more extensive consultation at the feet of the Department of Justice. In my respectful view, the agreement that was entered into tied the hands of the federal department to an even greater extent than it tied the hands of the provinces.

*[Traduction]*

la Commission de réforme du droit et à la Section de révision du code criminel, qui soudent des documents de travail ou d'étude, des recommandations et des rapports sur ledit changement. Vient ensuite la quatrième étape: consultations multilatérales et bilatérales entre le ministère fédéral de la Justice et chaque procureur général provincial. Cette étape comporte des communications téléphoniques, des rencontres officielles et le dépôt de mémoires.

La consultation intergouvernementale est certes importante, mais celle du public l'est plus encore. Les honorables sénateurs se rappelleront que le groupe d'étude Fraser a parcouru le Canada pour consulter démocratiquement les divers porteparole du public. Pareillement, le groupe d'étude Badgley, chargé de la question des services sexuels contre les enfants, a tenu des réunions dans tout le pays.

Dans plusieurs autres domaines, le public canadien a pu s'exprimer sur les changements proposés.

J'oserais dire que, jusqu'à hier, personne au Canada, mis à part les fonctionnaires qui sont directement engagés dans le processus, n'avait la moindre idée que le gouvernement du Canada proposait ces amendements.

La cinquième étape du processus normal de modification du droit pénal est celle où le ministère de la Justice prépare une déclaration de principe, qui ne va pas nécessairement dans le sens voulu par les provinces, mais qui peut aussi tenir compte de certains changements recommandés par les provinces; mais, en dernière analyse, c'est le ministère de la Justice qui décide ce qui doit être recommandé au cabinet et, en se fondant sur cette recommandation, le cabinet tranche la question. C'est l'étape numéro six.

La septième étape est celle de la rédaction d'une ébauche législative du changement proposé, suivi d'un avant-projet de loi. Dans certains cas, ce dernier refait tout le circuit pour que les procureurs généraux des provinces et tous ceux qui sont responsables constitutionnellement de l'administration de la justice pénale dans ce pays donnent leur opinion.

La huitième étape est le dépôt du projet de loi modificateur à la Chambre des communes qui le renvoie au Comité de la justice et des questions juridiques de la Chambre, où le public et les intervenants gouvernementaux peuvent à nouveau intervenir.

Lorsque le projet de loi a fait l'objet de la troisième lecture à la Chambre des communes, il est renvoyé au Sénat où le processus que je viens de décrire se répète.

Honorables sénateurs, il y a eu très peu de consultation entre le ministère de la Justice et les procureurs généraux des provinces au sujet du projet de loi C-81.

Je tiens à préciser que je n'en rejette pas le blâme sur le ministère de la Justice. À mon humble avis, l'entente qui a été conclue obligeait le gouvernement fédéral beaucoup plus que les provinces.

*[Text]*

The second important issue that arises out of the normal process for criminal law amendment is that there are never, to my knowledge, any time limits placed on when a piece of legislation must be passed. In my opinion, that is a vital safeguard to the democratic process. There is no rush, no hurry, to get it in before anyone has the opportunity to voice objection or concern with respect to the proposed change.

The agreement which you have before you contains a time limit—and I shall refer in a moment in more detail to that—of December 31, 1985. It provides that the Government of Canada undertakes to use its best efforts—and I must say it has used its best efforts, in my view—to have this bill passed as soon as possible and, in any event, it must use its best efforts to have it passed by December 31, 1985.

Insofar as the process that has taken place on this particular bill is concerned, there has been some evidence before you from the Honourable Mr. Jelinek, Minister of State for Fitness and Amateur Sport. I would like to review with you, from our perspective, what the process have been.

The original agreement was negotiated by ministers not responsible for the administration of justice; it was negotiated, by and large, by the interprovincial lottery corporation and a private law firm in the Province of Québec.

The amendments were attached as an appendix to the agreement, and on May 2, 1985, at a federal-provincial deputy attorney general meeting, a meeting which dealt with at least ten and perhaps as many as twenty agenda items over a day and a half or two-day period, the agreement was handed out. My recollection of what was said at the meeting is to the effect that there had been negotiations with respect to amendments to the Criminal Code and that the federal government wanted our views with respect to those amendments once we had an opportunity to read them.

On reading that agreement on the flight home, those of us in the Province of Ontario were anxious to find out precisely what this was all about and to speak to law enforcement officers and those with a degree of expertise in the area as to what the possible effects of the amendments could be.

On June 3, 1985, the agreement was signed. The Province of Ontario had requested that a clause be included in the agreement setting out that the proposed amendments would be subject to the approval of the provincial ministers responsible for the administration of justice.

We were made aware, after the agreement was signed, that the approval clause was not included; that, rather, a consultation clause was put in. In other words, that it would be subject to consultation—and, as Honourable senators are aware, there is a vast difference between “approval” and “consultation.”

Then we were advised that at the last minute the December 31, 1985 deadline was stuck into the agreement.

On June 6, in Halifax, there was a federal-provincial consultation with respect to several items, the major one, in my view at least, being Bill C-81. One of the items on the agenda was in fact the amendments to the lotteries section of the Criminal

*[Traduction]*

Deuxièmement, il faut signaler que dans le processus normal de modification du droit pénal, on ne fixe jamais, à ma connaissance, le moment où un projet de loi doit être adopté. C'est, à mon avis, une garantie essentielle pour un processus démocratique. Rien ne presse et l'on permet à tous ceux qui ont des objections ou des préoccupations de les exprimer.

L'entente que vous étudiez renferme une limite de temps—et j'y reviendrai plus longuement dans un instant—qui est le 31 décembre 1985. Il faut donc que le gouvernement du Canada déploie tous ses efforts—et je dois dire, qu'il l'a fait—pour faire adopter ce projet de loi le plus tôt possible et, de toute façon, il faut qu'il fasse l'impossible pour le faire adopter d'ici le 31 décembre 1985.

Dans le cas de ce projet de loi-ci, vous avez entendu les témoignages de l'honorable M. Jelinek, ministre d'État (Santé et Sport amateur). J'aimerais revoir avec vous, de notre propre point de vue, comment les choses se sont déroulées.

L'entente initiale fut négociée par des ministres qui n'étaient pas responsables de l'administration de la justice, c'est-à-dire par l'Interprovincial Lottery Corporation et un cabinet d'avocats privé du Québec.

Des amendements ont été joints en annexe de l'entente et, le 2 mai 1985, lors d'une réunion des sous-procureurs généraux fédéral et provinciaux, réunion où l'on a abordé au moins dix sinon vingt points à l'ordre du jour en une journée et demi ou deux jours, l'entente fut distribuée. Si ma mémoire est bonne il y a eu des négociations au sujet des modifications du Code criminel, et le gouvernement a dit qu'il voulait savoir ce que nous pensions de ces amendements aussi tôt que nous aurions eu la possibilité de les lire.

L'ayant lu dans l'avion qui nous ramenait chez nous, nous tous de l'Ontario avions hâte de savoir à quoi nous en tenir exactement et de nous entretenir avec des agents d'application des lois et avec ceux qui avaient une certaine compétence dans le domaine, pour mesurer les effets possibles de ces amendements.

Le 3 juin 1985, l'entente fut signée. L'Ontario avait demandé qu'on ajoute dans l'entente un article stipulant que les amendements proposés soient soumis à l'approbation des ministres provinciaux responsables de l'administration de la justice.

Après la signature de l'entente, on nous a signalé que l'article relatif à l'approbation n'avait pas été inclus et qu'il avait été remplacé par un article de consultation. Autrement dit, que l'entente ferait l'objet d'une consultation—et, comme les honorables sénateurs le savent, il y a une énorme différence entre «approbation» et «consultation».

On nous a ensuite appris que la date limite du 31 décembre 1985 avait été ajoutée à la toute dernière minute.

Le 6 juin, à Halifax, il y eut une consultation fédérale-provinciale sur plusieurs questions, dont la plus importante, à mon avis du moins, était celle du projet de loi C-81. Un des points à l'ordre du jour était les amendements de l'article du Code cri-



## [Text]

Code. The Province of Ontario made its position known to the federal government at that time.

We received a response from the federal Department of Justice at the meeting, and we did have the opportunity at that meeting to state our views.

On at least one other occasion, the Deputy Attorney General for Ontario insisted on a complete and full consultation in the ordinary criminal process with respect to this bill. It is my respectful submission that that consultation has not taken place.

On October 25, 1985, the Attorney General, Mr. Scott, wrote to Mr. Crosbie, and I believe Honourable senators have been provided with a copy of that letter. Mr. Scott, in that letter, set out, in very brief fashion, some of his major concerns, but the major thrust of the letter was that he wanted a full consultation; he wanted the usual criminal law amendment process followed.

Mr. Crosbie replied to that letter, and I believe Honourable senators have also been provided with a copy of the response.

The major differences, then, in summary, between the bill before the committee and the usual criminal law amendment process are four in number: First of all, the amendments to the Criminal Code were negotiated as part of an agreement by agencies and ministries not involved in the administration of justice—agencies and ministries which, in my respectful view, and in the view of the Attorney General of the Province of Ontario, do not have any of the expertise required to deal with criminal law amendments.

Secondly, none of the steps in the usual criminal process, with the exception of two, were followed.

Third, we have a deadline with respect to the implementation of this bill.

And fourth, in the House of Commons, with the exception of the participation of one honourable member, there was absolutely no debate on the merits of the amendments.

The House of Commons sat in Committee of the whole on the bill, and the bill received second and third readings on the same day. As well, it is my understanding that it was introduced by way of motion as opposed to being an agenda item, and our further understanding is that it was introduced rather late in the day.

Those are my respectful submissions and the submissions of the Attorney General of Ontario with respect to the process. I shall now deal with the substance of the bill.

We agree with the interpretation placed upon the present law and the law as it would be amended that has been outlined by the police agencies present here this evening. As can be seen, the applicable sections of the Criminal Code, as they now read and as they would be amended, are very technical. They are confusing, and that confusion is made even more difficult by virtue of the fact that there is very little jurisprudence in this country with respect to their interpretation.

The submission of the Attorney General of Ontario is that the present sections of the Criminal Code permit the traditional form of lottery. They permit the draw by lots. They per-

## [Traduction]

minel qui traite des loteries. L'Ontario a alors fait connaître sa position au gouvernement fédéral.

Lors de cette réunion, nous avons reçu une réponse du ministère fédéral de la Justice et nous avons pu exprimer nos points de vue.

À une autre occasion, le sous-procureur général de l'Ontario a insisté pour qu'ait lieu une pleine consultation sur le processus habituel de modification du droit pénal en ce qui a trait à ce projet de loi. Je tiens à vous signaler, respectueusement, que cette consultation n'a jamais eu lieu.

Le 25 octobre 1985, le procureur général, M. Scott, a écrit à M. Crosbie et je crois que les honorables sénateurs ont reçu copie de cette lettre. M. Scott exposait très brièvement certaines de ses principales inquiétudes, mais il réclamait surtout une pleine consultation; il voulait que le processus habituel de modification du droit pénal soit suivi.

M. Crosbie a répondu à cette lettre, et je crois que les honorables sénateurs ont aussi reçu copie de cette réponse.

Bref, il existe quatre grandes différences, entre le projet de loi qu'étudie le comité et le processus habituel de modification du droit pénal. Premièrement, les modifications du Code criminel ont été négociées dans le cadre d'une entente entre des organismes et des ministères non responsables de l'administration de la justice—des organismes et des ministères qui, à mon humble avis, et de l'avis du procureur général de la province de l'Ontario, n'avaient pas la compétence voulue pour traiter de modifications du droit pénal.

Deuxièmement, aucune des étapes du processus habituel de modification du droit pénal, à l'exception de deux, n'ont été respectées.

Troisièmement, nous avons une date limite pour l'application de ce projet de loi.

Et quatrièmement, à la Chambre des communes, à l'exception d'une intervention d'un seul député, il n'y a eu absolument aucun débat sur les mérites des modifications.

La Chambre des communes a siégé en comité plénier pour étudier le projet de loi, et la deuxième et la troisième lectures du projet de loi ont eu lieu le même jour. Qui plus est, je crois savoir qu'il a été présenté au moyen d'une motion au lieu d'être inscrit à l'ordre du jour, et ce même plutôt vers la fin de la journée.

Voilà ce que moi-même et le procureur général de l'Ontario voulions respectueusement vous soumettre au sujet du processus. J'aborderai maintenant l'essence même du projet de loi.

Nous sommes d'accord avec l'interprétation donnée ce soir par les corps policiers ici présents, au sujet de la loi actuelle et de la loi telle qu'elle serait modifiée. Comme on peut le voir, le libellé actuel ainsi que le libellé modifié des articles en cause du Code criminel, sont très techniques. On s'y perd, d'autant plus qu'il y a très peu de jurisprudence dans ce pays qui pourrait nous guider quant à leur interprétation.

Le procureur général de l'Ontario estime que les articles actuels du Code criminel autorisent la forme traditionnelle de loterie, soit le tirage au sort, et les ventes d'une mise en com-



[Text]

mit what is known as pool selling, where the entire prize money is made up of the funds used by those purchasing tickets. In other words, they do not contemplate any banked form of lottery where the house sets up a pile of money against which one plays.

The current law, it must be remembered, limits the type of activity that may take place, and goes on to permit, in Section 190, those types of games therein set out. It is clear, in my respectful view, that statutory interpretation requires that one interprets permissive legislation by looking at what it permits. It only permits what it says it permits, and no more.

The representatives of the police agencies before you have gone through the amendments with you, and I do not propose to repeat what they have said. I would simply say that, with respect to government-operated wheels of fortune, the change proposed is a major one; with respect to bookmaking—something which is now permitted by the government of a province, or would be under this legislation—the proposal represents a major change.

Section 188.1 as it now reads permits the Government of Canada to have pool selling; that is, the prizes are determined by the amount of money put in on the lots. The proposed amendments refer to “bookmaking”; and I think the ordinary usage of that term makes clear what is referred to.

The proposed amendments would permit bookmaking on two or more sporting events or athletic contests anywhere in the world.

There isn't even an attempt to confine it to Canada, where we feel we have some control over sporting events. As the police officers before you have indicated, we could have, under the proposed amendments, a government-operated bookmaking scheme where people operate on two bullfights in another country, or any other two sporting events in another country. They could bet on two basketball games in a gymnasium somewhere. In other words, it would involve sporting events for which there are not the controls that are on the ordinary sporting events that take place in Canada.

The provisions in respect of slot machines also represent a major change. As has been indicated, this is the direction in which casinos are going. In our view, that change is a very substantial one.

As is apparent, we radically disagree with the view presented to the committee by the Honourable Mr. Jelinek, who indicated to you that the bill would result in no changes to the law; that the law was simply going to be clarified. He went on to say that the proposed amendments would, in some measure, restrict gambling and would in no way expand gambling.

It is our respectful view that Mr. Jelinek was in error in making that submission to you.

Chief Harding has gone through the effect of the amendments, and I basically agree with the views he has expressed to you, and particularly so insofar as the concern expressed about organized crime becoming involved.

[Traduction]

mun, où toute la somme qui constitue le prix est composée des fonds recueillis de l'achat des billets. Autrement dit, le législateur n'a jamais autorisé que les fonds de loterie constituent en quelque sorte une banque, que la maison met en jeu.

Notons que la loi actuelle limite les types d'activités qui peuvent avoir lieu, et permet certains types de jeu, à l'article 190. Il est clair à mon humble avis, que dans l'interprétation des lois, il faut interpréter une législation facultative d'après ce qu'elle permet. Elle ne permet que ce qu'elle dit permettre, et rien de plus.

Les représentants des corps policiers qui ont comparu devant vous ont déjà passé en revue les amendements, de telle sorte que je m'en abstiendrai. J'aimerais simplement dire que le changement proposé au sujet des roues de fortune exploitées par le gouvernement est d'importance, comme celui qui a trait au bookmaking—type d'exploitation qui est maintenant autorisée par le gouvernement d'une province ou qui le serait aux termes de cette loi.

L'article 188.1 actuel autorise le gouvernement du Canada à procéder à la vente d'une mise collective, c'est-à-dire où les prix sont déterminés par la somme d'argent recueilli pour le tirage au sort. Les amendements proposés visent le «bookmaking»; et je pense que l'usage courant de ce terme nous renseigne sur ce dont il s'agit.

Les amendements proposés autoriseraient le bookmaking sur au moins deux épreuves ou manifestations sportives qui se tiendraient n'importe où dans le monde.

On ne tente même pas de circonscrire cette autorisation au Canada, où nous estimons exercer un certain contrôle sur les manifestations sportives. Comme les agents de police vous l'ont indiqué, il serait possible, aux termes des amendements proposés, d'avoir un système de bookmaking exploité par le gouvernement, où la population pourrait parier sur deux combats de taureaux qui se dérouleraient dans un autre pays, où à l'occasion de deux autres manifestations sportives ayant lieu dans un autre pays. On pourrait tout aussi bien parier sur deux joutes de ballon-panier dans un gymnase situé n'importe où. Bref, il s'agirait de manifestations sportives sur lesquelles nous n'exercions pas le contrôle que nous avons en pareil cas ici au Canada.

Les dispositions qui visent les appareils à sous ont elles aussi subi un profond changement. Comme certains l'ont signalé, c'est la voie de l'avenir pour les casinos. À notre avis, ce changement est très lourd de conséquences.

Comme vous pouvez en juger, nous sommes tout à fait en désaccord avec l'honorable M. Jelinek, pour qui le projet de loi, loin de modifier la loi ne ferait que la préciser. Ce dernier a même déclaré que les amendements proposés limiteraient dans une certaine mesure le jeu et ne permettraient pas qu'il preuve de l'importance.

À notre humble avis, le témoignage de M. Jelinek était erroné.

Le chef Harding a passé en revue les conséquences des amendements. Je suis fondamentalement d'accord avec ses conclusions, notamment en ce qui a trait à l'immixtion du crime organisé.

**[Text]**

Organized crime has historically focused on gambling as a means of not only making money directly from gambling but in using it to set up various other enterprises through money laundering, some of them legitimate and some illegitimate. Our concern is that those types of industries will be encouraged to seek a foothold in Canada should this bill be passed.

What does the Attorney General of Ontario say should be done before this bill is passed? It is the Attorney General's view that the ordinary criminal law process, although somewhat condensed, ought to be set in motion; that there ought to be a full and complete analysis and social impact study, with consideration given to all of the potential social, economic and political ramifications which are likely to result from such legislative changes.

Secondly, there ought to be full and complete public disclosure, and the opportunity given to any interested or affected person, group or organization to respond to the proposed changes, whether we agree with their views or not.

In the light of that, I should like to file with the Clerk of the committee a collection of newspaper articles which, in our view, indicate that, at least in the Province of Ontario, there are large segments of the population pressing for a cutback in the existing law. They are seeking a royal commission into gambling. Whether we agree with their view or not, it is the submission of the Attorney General of Ontario that they have the right to be heard.

I shall simply file those newspaper articles with the Clerk, with particular reference to the first two or three. The first is entitled: "Mobs Battle for Casinos"; and the second refers to the opposition of the United Church to lotteries. The group of Canadian churches referred to comprise the Baptist Federation of Canada, the United Church, and the Salvation Church, a brief which was submitted to the Government of Canada, the Honourable Justice Minister Mr. Chrétien, to outlaw lotteries, and as well there are several other articles—all of which show that there is a large segment of the population which would be opposed to any further increases in gambling.

The third item that the Attorney General of Ontario would request is that there be a final assessment by the appropriate government officials, having regard to the input that would be obtained in Step 2.

Those are my respectful submissions, Madam Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Morton. At this point the committee will continue "in camera" for the purpose of hearing Inspector Wilson's presentation.

The committee continued "in camera."

**[Traduction]**

Depuis toujours, le crime organisé s'intéresse au jeu, non seulement pour en tirer directement de l'argent, mais pour mettre sur pied diverses autres entreprises légitimes ou non, en utilisant de l'argent «blanchi». Nous craignons que ce type d'industrie ne soit encouragé à s'installer au Canada si le projet de loi était adopté.

Que préconise le procureur général de l'Ontario avant l'adoption du projet de loi? Il croit que le processus habituel du droit pénal, quelque peu accéléré, devrait être mis en branle; qu'il faudrait effectuer une analyse complète et en profondeur ainsi qu'une étude des conséquences sociales où l'on traiterait de toutes les ramifications sociales, économiques et politiques que pourraient entraîner de tels changements législatifs.

Deuxièmement, il faudrait que le public soit pleinement mis au courant des changements, et que tous les particuliers, groupes ou organismes intéressés ou visés puissent se manifester, peu importe que nous soyons d'accord ou non avec leurs points de vue.

Ceci dit, j'aimerais confier au greffier du Comité un recueil d'articles de journaux qui, à notre avis, indiquent qu'au moins en Ontario, d'importantes couches de la population insistent pour que la loi actuelle soit épurée. Ces personnes réclament la création d'une commission royale sur le jeu. Quelles que soient les motivations de ces gens, le procureur général de l'Ontario estime qu'ils ont droit de parole.

Je remettrai donc simplement ces articles de journaux au greffier, mais je vous signale que les deux ou trois premiers sont tout particulièrement intéressants. Le premier s'intitule: «*Mobs Battle for Casinos*»; le deuxième traite de l'opposition de l'Église Unie aux loteries. Le groupe d'églises canadiennes en question comprend la Fédération baptiste du Canada, l'Église Unie et l'Armée du salut. Il y a aussi un mémoire qui a été présenté au gouvernement du Canada, à l'honorable ministre de la Justice M. Chrétien, visant l'interdiction des loteries, ainsi que plusieurs autres articles dont tous prouvent qu'une importante partie de la population serait opposée à toute intensification du jeu.

En troisième lieu, le procureur général de l'Ontario recommande que les hauts fonctionnaires compétents effectuent une évaluation finale, en tenant compte de la participation qui serait obtenue à l'étape n° 2.

C'est tout ce qui j'avais à dire, madame la présidente.

**La présidente:** Merci, monsieur Morton. Le Comité continuera maintenant à siéger à huis clos pour entendre le témoignage de l'inspecteur Wilson.

La séance se poursuit à huis clos.





# APPENDIX "LEG-31-A"

The Federal/Provincial Lottery Agreement and the proposed changes to the Criminal Code at Section 190 give rise to serious concern by the Canadian Association of Chiefs of Police. This agreement and these proposals would pave the way for legal gambling such as casinos operating under either Provincial or Municipal licences.

WHEREAS research has determined that there is a definite correlation between the existence of legalized casino gambling and the incidence of crime, and

WHEREAS this is further supported by the fact that the State of Nevada leads the statistics for street crime per capita and further that in the first three years of operation Atlantic City street crime rose by 171% far in excess of the U.S. national average of 26% and

WHEREAS casino operations generate large sums of cash flow which is difficult to account for in terms of the money going in and out of the operation making this an attractive way to launder illegitimate funds and

WHEREAS there are many examples of the negative impact of casinos on a community due to the connected activities of prostitution, drugs, alcohol, loan sharking, etc.

WHEREAS there is a belief that casinos can generate large revenues for governments which is incorrect when considered in conjunction with the increased cost of law enforcement, and social services

THEREFORE BE IT RESOLVED that the Government of Canada in co-operation with the provinces conduct a full study of the impact of legal gambling and in particular the operation of casinos.

# APPENDICE «LEG-31-A»

L'Association canadienne des Chefs de police a de sérieuses inquiétudes concernant l'Entente fédérale-provinciale et les changements proposés à l'article 190 du Code criminel. Cette entente et ces propositions de modification, en effet, légaliseraient les jeux d'argent organisés par les casinos exploités en vertu de licences provinciales ou municipale.

CONSIDÉRANT que les recherches ont établi qu'il existe une corrélation certaine entre les maisons de jeu légales et l'incidence criminelle, et

CONSIDÉRANT que cette constitution est corroborée par le fait que l'État du Nevada a les pires statistiques par habitant relatives à l'incidence du crime sur la voie publique, et qu'au cours des trois premières années d'exploitation de maisons de jeu ce genre le crime a augmenté de 171 p. 100 à Atlantic City, c'est-à-dire énormément plus que la moyenne américaine nationale de 26 p. 100, et

CONSIDÉRANT que l'exploitation d'un casino produit d'énormes liquidités et qu'il est difficile de savoir exactement d'où vient et où va l'argent qui entre dans une telle exploitation, et que cela constitue un moyen idéal de blanchir des sommes acquises illégalement, et

CONSIDÉRANT qu'il est facile de donner des exemples de la nocivité des casinos sur une collectivité à cause des activités parallèles qu'ils attirent, à savoir la prostitution, le narcotisme, l'alcoolisme, les prêts usuraires, etc., et

CONSIDÉRANT qu'on estime généralement qu'un casino peut être une source d'importants revenus pour un gouvernement, alors qu'il n'en est rien parce qu'il crée de nouvelles dépenses en matière d'application de la loi et de services sociaux,

IL EST RÉSOLU que le gouvernement du Canada, en collaboration avec les provinces, étudie toutes les répercussions qu'une légalisation des jeux d'argent, et notamment l'exploitation de casinos, entraîneraient.

## APPENDIX "LEG-31-B"

Minister's File: 20-26 (2690)  
Dept'l File:  
November 27, 1985

The Honourable Ian Scott, Q.C.  
Attorney General of Ontario  
Ministry of the Attorney  
General of Ontario  
18th Floor  
18 King Street East  
Toronto, Ontario  
M5C 1C5

Dear Mr. Scott:

Thank you for your letter of October 25, 1985, concerning Bill C-81, the proposed *Act to Amend the Criminal Code (lotteries)*.

The Bill was passed by the House of Commons on November 6, 1985, with an all-party consent. The Senate will likely consider the Bill in late November and early December.

Officials of our departments met on November 12-13, 1985; in the course of the meeting discussions occurred on Bill C-81. Your officials enunciated the concerns outlined in your letter and my officials responded. Nevertheless, I would like to take this opportunity to advise you personally of my views on the nature of the process and the proposed amendments.

As you know, negotiations for the Federal-Provincial Lottery Agreement occurred primarily between the Minister of State for Fitness and Amateur Sport and provincial Ministers responsible for revenue and lotteries. The Department of Justice only played an advisory role until late April 1985, when the Department became more involved in the process in order to ensure that any proposals considered were consistent with sound criminal justice policy. At that time, it also became apparent that a number of the provincial departments of Attorneys General were not being kept fully advised of the negotiations by their provincial colleagues. Accordingly, my Deputy Minister notified his provincial counterparts, at the meeting of Deputy Ministers Responsible for Criminal Justice on May 1-2, 1985, of the negotiations and distributed copies of the proposals in order that provincial departments of Attorneys General could contact their provincial colleagues responsible for the negotiations on the Agreement. A month later, on June 3, 1985, the Agreement was signed.

Following the signing of the Agreement, a consultation occurred between our officials, in Halifax, on June 6, 1985. It was decided that provincial departments of Attorneys General would convey their comments by letter. As a result of this process, a number of further amendments were proposed, some of which are contained in the Bill. None of these are inconsistent with the substance of the proposals contained in the Agreement.

## APPENDICE «LEG-31 B»

Dossier du ministre: 20-26 (2690)  
Dossier du ministère:  
27 novembre 1985

Monsieur Ian Scott, c.r.  
Procureur général de l'Ontario  
Ministère du Procureur général  
de l'Ontario  
18, rue King est,  
18<sup>e</sup> étage  
Toronto (Ontario)  
M5C 1C5

Monsieur le Ministre,

J'accuse par la présente réception de votre lettre du 25 octobre 1985 concernant le projet de loi C-81, *Loi modifiant le Code criminel (loteries)*, et vous en remercie.

Ce projet de loi a été adopté par la Chambre des communes le 6 novembre 1985, avec le consentement de tous les partis. Le Sénat l'étudiera probablement à la fin novembre ou au début décembre.

Lors d'une réunion de fonctionnaires de nos ministères les 12 et 13 novembre derniers, des discussions ont surgit sur ce projet de loi. Vos fonctionnaires ont fait état des inquiétudes que vous m'exposez dans votre lettre, et mes fonctionnaires y ont répondu. Néanmoins, je voudrais par la présente vous mettre personnellement au courant de mes idées sur la portée du processus et des amendements envisagés.

Comme vous le savez, les négociations en vue de l'Entente fédérale-provinciale sur les loteries ont été menées principalement par le ministre d'État à la Condition physique et au sport amateur d'une part, et par les ministres provinciaux responsables des revenus des loteries d'autre part. Le ministère de la Justice n'a joué qu'un rôle consultatif jusqu'à la fin d'avril 1985, date à partir de laquelle il participa plus activement aux pourparlers pour s'assurer que les propositions envisagées soient conformes aux principes du droit criminel. Il est apparu à ce moment-là que les ministres provinciaux qui participaient aux négociations n'avaient pas pleinement informé leurs collègues des ministères du procureur général. C'est pourquoi, au cours d'une réunion de sous-ministres chargés de la justice pénale, les 1<sup>er</sup> et 2 mai 1985, mon sous-ministre donna à ses homologues provinciaux des renseignements sur les négociations en cours et leur communiqua copie des propositions étudiées pour que les procureurs généraux des provinces se mettent en rapport avec leurs collègues chargés de négocier l'entente. Un mois plus tard, soit le 3 juin 1985, cette entente était signée.

Le 6 juin 1985 nos fonctionnaires se sont consultés à Halifax. Il fut convenu que les ministères provinciaux du Procureur général communiqueraient leurs observations par écrit. C'est ce qui explique que plusieurs autres modifications, dont certaines ont été retenues dans le projet de loi, furent proposées. Aucune d'entre elles ne s'oppose à la teneur des propositions énoncées dans l'Entente.



Given that the substance of the proposals in the Agreement could not be fundamentally changed after June 3, 1985, we are of the opinion that we have acted in good faith, both in the notification of the existence of the negotiations and in the process of consultation, and have attempted to make any amendments requested by provincial Attorneys General.

With respect to the merits of the proposed amendments contained in Bill C-81, subsection 190(5) of the *Criminal Code* at present defines "lottery scheme" to include a game, and section 179 defines "game" to mean a "game of chance or mixed chance and skill". This vague definition of "lottery scheme" has produced a number of legal disputes, both in and out of court, as to what types of gaming activities are legal under the banner of "lottery scheme". Legal interpretation has given the concept a liberal meaning. For example, a government-operated casino exists in Manitoba and casinos are operated in Alberta by various charitable organizations under provincial licence. A sports pool betting game, called "Hockey Select", was operated in Québec for a number of years based on the results of National Hockey League scores. In Ontario and in other provinces, a game called "Loto 6-49" is operated, which many legal and gaming experts claim involves not only pool system features, but betting features.

Recent judicial interpretation has given the concept a broader meaning, affirming the validity of the above activities and opening the door to other types of gaming activities. The most notable is the case of *A.G. of Canada v. Loto Québec Corp.* Combined with the *non obstante* clause in the opening words of section 190, this judicial interpretation would have opened up the scope of permissible gambling, by provinces and licenced persons, to include a broad range of betting and gambling activities, such as betting on the outcome of all sorts of events, whether athletic or not, including single sporting events and races. While the provinces have not to date chosen to fully jump into this legal loophole, it is advisable to set prospectively some proper legal limits as to what should be permissible.

The proposed amendments in Bill C-81 would provide clear legislative authority for the conduct of provincially operated or licenced activities that have been or are currently being undertaken. Clear legislative authority would be given to the provinces to operate, or licence the operation of, lotteries and other games of chance that involve betting, pool selling and pool systems betting. As indicated, this conduct is currently permitted under judicial interpretations of the present law.

In recognizing past and current activities, the Bill would, on the other hand, narrow the scope of other activities that, likely, could be conducted or licenced by provinces under the present judicial interpretation of the law. The amendments would create some additional limits to those that currently exist in the law, and the operation or licencing of certain types of activities would be specifically prohibited. For example, the operation of a dice game, three-card monte, punch board and coin table would continue to be prohibited, as under the present law. In addition, the proposals would prohibit the provinces or licenced organizations from conducting bookmaking, pool selling or the making or recording of any types of bets, including pool or pari-mutuel betting, on any race or fight, or on a single sport

Et puisque ces propositions ne pouvaient plus être fondamentalement modifiées après le 3 juin 1985, nous estimons avoir agi de bonne foi, aussi bien en révélant l'existence de ces négociations qu'en participant à la consultation, et que nous avons cherché à effectuer les modifications que demandaient les procureurs généraux des provinces.

En ce qui concerne maintenant la teneur des modifications proposées dans le projet de loi C-81, le paragraphe 190(5) en vigueur du *Code criminel* inclut le jeu dans sa définition de «loterie», et l'article 179 dit que le jeu est «un jeu de hasard où se mêlent le hasard et l'adresse». Le manque de précision de cette définition a donné lieu à toute une série de batailles juridiques, dans les tribunaux et ailleurs, concernant la légalité de certains jeux. La jurisprudence a donné de la nation une interprétation large. Le Manitoba, par exemple, exploite un casino et plusieurs organismes à but non lucratif en exploitent en Alberta sous licence provinciale. Au Québec, un jeu de pari par mises collectives, appelé «Hockey Select» parce qu'il dépend des résultats des parties de la Ligue nationale de hockey, fut exploité pendant de nombreuses années. L'Ontario et d'autres provinces exploitent de leur côté un jeu appelé «Loto 6-49» qui, selon de nombreux experts juridiques et en jeu, comporte non seulement des mises collectives mais aussi des paris.

Les interprétations juridiques récentes ont donné une interprétation encore plus large de cette définition, confirmant la validité des activités susmentionnées et ouvrant la voie à d'autres formes de jeux. L'affaire la plus notoire est le procès de *A.G. of Canada c. Loto Québec Corp.* Unie à la clause dérogatoire des tous premiers mots de l'article 190, cette interprétation juridique aurait permis à des provinces ou à des personnes licenciées de se livrer à toute une série d'activités de paris et de hasard, par exemple à des paris faits sur le résultat de toutes sortes d'événements, athlétiques ou autres, y compris des événements sportifs et des courses individuels. Les provinces n'ont pas, jusqu'ici, exploité à leur avantage cette lacune de la loi; mais il est sage par mesure de précaution, de préciser dans la loi quelles activités sont permises.

Les amendements proposés donneraient un cadre législatif clair aux activités de jeu exploitées par les provinces ou licenciées par celles-ci, ou encore qui existent déjà ou que l'on veut entreprendre. Les provinces auraient ainsi clairement le pouvoir législatif de mettre sur pied des loteries et autres jeux de hasard comportant des paris, la vente d'une mise collective ou des paris collectifs. Comme nous l'avons indiqué, les interprétations juridiques de la loi en vigueur permettent déjà ces activités.

Tout en confirmant la légalité des activités passées et actuelles, ce projet de loi réduirait les autres activités que les provinces voudraient mettre sur pied ou licencier aux termes de l'interprétation juridique actuelle de la loi. Les modifications limiteraient aussi un peu plus celles qui sont déjà autorisées par la loi, et interdiraient la mise sur pied de certaines activités ou l'octroi de licences s'y rapportant. La mise sur pied d'un jeu de dés, d'un jeu de bonneteau, d'une planchette à poinçonner ou d'une table à monnaie, par exemple, continuerait d'être interdite, comme maintenant. En outre, le bookmaking, la vente d'une mise collective ou l'inscription ou la prise de paris, y compris les paris faits par mise collective ou par un système de paris collectifs ou de pari mutuel sur une course ou un com-



event or athletic contest. Therefore, lawful lotteries or gaming activities operated or licenced by the provinces would be restricted to the results or outcomes of a combination of at least two or more sport events or athletic contests, or to the outcome of any other contingency or contingencies, such as the drawing of numbers or cards, spinning of wheels, etc. o such limits appear to exist under the current law.

The Bill also proposes restrictions in respect of lotteries or other games of chance that are operated through computers, video devices or other machines that amount to "slot machines" within the meaning of the *Criminal Code*. Legal arguments have been made that under the current law, slot machines could be operated under the rubric of "lottery scheme". The Bill, however, would restrict such interpretation. Only provincial governments themselves would be permitted under the proposals to operate such devices. The provinces would not be able to licence the operation of such devices by other persons.

I think it is clear from what I have said that the Bill clarifies a number of uncertainties in the law. Additionally, it gives clear legislative recognition to past and present provincial activities, but also puts some very clear restrictions and bounds as to what is and what is not permissible. Accordingly, given the state of the current law and judicial interpretation of it, the Bill, when viewed correctly, does not promote an expansion of gambling, but rather sets some realistic and clear standards of what is permissible and, in some cases, restricts the scope of the current law. It is only because the law has finally been set out in black and white that the impression may be created that this Bill promotes the expansion of gambling. By clearly setting out in black and white what is permissible, it also clearly spells out what is prohibited. I therefore, with respect, do not share your interpretation that the major thrust of the Bill is to broaden the scope of the law. In fact, in my opinion, it narrows the scope in a number of significant areas, as noted.

In this regard, I should add that three of the areas in which the Bill actually does broaden the scope of the present law were the result of proposals made by provincial departments of Attorneys General during the post-Agreement consultations that occurred in the summer of 1985. These areas include: the amendments to extend exemptions and licencing privileges, that currently exist for agricultural fairs, to fishery and other types of fairs; the elimination of prize and consideration limits in respect of charitable or religious lotteries or games operated at bazaars; and the increase in the prize and consideration limits for lotteries and games operated by persons at a public place of amusement.

As to the concerns regarding the possible increase in crime and the impact on police resources, I share your concern and those of the police. Gaming specialists with the Royal Canadian Mounted Police are of the opinion that it is essential that proper controls are put in place prior to and during any gaming activities. Nevertheless, the Bill does not impose gaming and its associated costs on the provinces. The new legisla-

bat, une épreuve ou manifestation sportive seraient interdits aux provinces et aux organismes licenciés. Les seules loteries et jeux que les provinces pourraient légalement mettre sur pied ou licencier seraient liés aux résultats d'une combinaison d'au moins deux événements sportifs ou concours athlétiques, ou au résultat de n'importe quel autre événement contingent, comme le tirage de numéros ou de cartes, la mise en mouvement d'une roue, etc. La loi en vigueur ne semble comporter aucune limite de ce genre.

Le projet de loi impose également certaines restrictions aux loteries ou autres jeux de hasard exploités à l'aide d'un ordinateur, d'un dispositif électronique de visualisation, ou d'un appareil à sous au sens du *Code criminel*. Certains ont avancés des arguments juridiques pour soutenir qu'en vertu de la loi actuelle, les appareils à sous pouvaient être mis sur pied en vertu des dispositions actuelles sur les «loteries». Le projet de loi limite l'interprétation de ces dispositions. Aux termes des nouvelles propositions, seuls les gouvernements des provinces seraient autorisés à mettre sur pied de tels appareils, et ils ne pourraient licencier d'autres personnes pour qu'elles en mettent sur pied.

Ces explications montrent bien, me semble-t-il, que le projet de loi élimine plusieurs imprécisions de la loi actuelle. Il confirme également les activités provinciales passées et présentes et fixe très clairement les limites de ce qui est ou n'est pas permissible. Par conséquent, compte tenu de l'état de la loi en vigueur et de l'interprétation juridique qui en est donné, ce projet de loi, s'il est lu correctement, loin de favoriser le développement des jeux de hasard, établit des balises réalistes et claires sur ce qui est permis, et restreint dans d'autres cas, la portée de la loi en vigueur. Tout ce que ce projet de loi fait est de mettre finalement les points sur le i en ce domaine: il ne faudrait pas en conclure qu'il préconise le développement des jeux de hasard. En énonçant noir sur blanc ce qui est permis, il définit du même coup ce qui est interdit. Sauf votre respect, je ne partage donc pas votre interprétation voulant que ce projet de loi ait pour principal objet d'élargir la portée de la loi. A mon avis, au contraire, il la rétrécit dans plusieurs domaines, comme je l'ai indiqué.

A cet égard, je voudrais signaler que ce sont des propositions faites par les ministères provinciaux des Procureurs généraux lors des consultations qui ont suivi l'Entente dans le courant de l'été 1985, qui sont à l'origine d'un élargissement de la loi actuelle dans trois domaines: à savoir les modifications visant à élargir les exemptions et privilèges de licences accordées en ce moment aux foires agricoles et du poisson et à d'autres sortes de foires; la suppression des limites imposées au montant de chaque prix ou à la contrepartie versée par des organismes de charité ou religieux dans des bazars, et l'augmentation du montant de chaque prix ou de la contrepartie versée dans les loteries et jeux exploités par des personnes dans un lieu d'amusement public.

Quant aux inquiétudes concernant l'augmentation éventuelle de la criminalité ainsi que les répercussions sur les ressources policières, je les partage, et partage celles des policiers. Les experts en jeux de la Gendarmerie royale du Canada estiment qu'il faut absolument adopter des moyens de contrôle adéquats avant et pendant des activités de jeux de hasard. Toutefois, le projet de loi n'oblige aucune province à se lancer dans de telles

tion, like the present legislation, is merely implementing in nature. It is up to each province to determine what types of gaming activities, if any, are to be permitted. I would trust that in permitting any gaming activity in future, provinces will consider seriously all of the moral, law enforcement, social and financial costs that may be involved in addition to the financial or tourism benefits.

I am glad that we have had this opportunity to exchange views on the nature and implications of the Bill. My officials and I are available for further discussion but, as indicated earlier, the Senate will soon commence consideration of the Bill. Any further comments would be appreciated at your earliest convenience.

Yours sincerely,

John C. Crosbie

October 25, 1985

The Honourable  
Mr. John C. Crosbie, P.C., Q.C., M.P.  
Minister of Justice and  
Attorney General of Canada  
Justice Department  
239 Wellington Street  
Ottawa, Ontario  
K1A 0H8

Dear John—

I am writing to you with reference to proposed amendments to the Lottery Provisions of the Criminal Code.

As you are aware, the proposed amendments are provided for in the Federal/Provincial Lottery Agreement which was entered into by all provinces and the Federal Government on June 3, 1985.

Clause 1, 1.2 of the Agreement provides that the amendments which are attached to the Agreement as Schedule "A", are to be proclaimed in force "as soon as possible; and in any event, not later than December 31, 1985".

I have a number of serious concerns with respect to the proposed amendments and I am therefore urging you not to proceed toward an introduction of them until I have had an opportunity to consult with you.

Although I am requesting a full and complete consultation with respect to the proposed amendments, some of my concerns are as follows:

(1) The process by which the proposed amendments came into being.

(2) The concerns of law enforcement agencies which include:

the likelihood of an increase in the crime rate as a direct result of broadening the lottery provisions;

activités et à supporter les coûts qu'elles entraînent. La nouvelle loi, comme celle qui est en vigueur, n'est proposée qu'à titre indicatif. Il appartient à chaque province de décider quel genre de jeux elle permettra, si elle en permet. Je suis convaincu qu'avant de permettre telle ou telle activité en ce domaine, les provinces en étudieront sérieusement toutes les dimensions morales, légales, sociales et financières, et ne regarderont pas uniquement les avantages sur les plans financiers ou touristiques.

Je suis heureux que la nature et les implications éventuelles de ce projet de loi nous aient donné l'occasion d'échanger nos vues. Mes fonctionnaires et moi-même sommes prêts à poursuivre la discussion mais, comme je l'ai indiqué précédemment, le Sénat se mettra très bientôt à étudier ledit projet de loi. Toute autre observation serait la bienvenue dès qu'il vous viendra d'en présenter.

Avec l'expression de mes salutations distinguées.

John C. Crosbie

Le 25 octobre 1985

Monsieur John C. Crosbie, c.p., c.r. député  
Ministre de la Justice et  
Procureur général du Canada  
Ministère de la Justice  
239, rue Wellington  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0H8

Cher John,

Je vous écris concernant les modifications proposées aux dispositions se rapportant aux loteries dans le Code criminel.

Comme vous le savez, ces modifications font partie de l'Entente fédérale/provinciale sur les loteries conclues entre toutes les provinces et le gouvernement fédéral le 3 juin 1985.

Le paragraphe 1.2 de l'article 1 de cette Entente dispose que les modifications jointes à l'Entente à l'Annexe «A», prendront effet «le plus tôt possible et, à tout événement, au plus tard le 31 décembre 1985».

J'ai plusieurs inquiétudes concernant quelques-unes de ces modifications, et je viens donc vous prier de ne pas procéder à leur mise en vigueur avant que j'ai eu le temps de vous consulter.

Tout en vous demandant d'être consulté sur l'ensemble de ces modifications, voici quelques-unes des inquiétudes qui m'agitent:

(1) la façon dont ces modifications ont vu le jour;

(2) les inquiétudes des organismes chargés de faire respecter la loi, et notamment:

—la hausse probable du taux de criminalité résultant directement d'un élargissement des dispositions sur les loteries;

the impact on police resources and the resultant decrease in police availability with respect to their other responsibilities;

the possibility of the amendments encouraging organized crime to take a foothold in Canada.

(3) the impact on the public.

(4) The failure to receive input from the public and various interest groups with respect to the desirability and need to broaden the lottery provisions.

My officials and I would be pleased to meet with you and your officials in order that we might more fully enunciate our concerns to you.

Yours very truly,

IAN SCOTT  
Attorney General

—les répercussions sur les ressources policières et la diminution, par voie de conséquence, du temps que les policiers pourront consacrer à leurs autres responsabilités;

—la crainte que ces modifications n'encouragent le crime organisé à prendre pied au Canada.

(3) L'incidence sur le public.

(4) L'absence de toute participation du public et des autres groupes d'intérêt concernés en ce qui concerne l'opportunité et la nécessité d'élargir les dispositions touchant les loteries.

Mes fonctionnaires et moi-mêmes serions heureux de vous rencontrer ainsi que vos hauts fonctionnaires pour vous donner plus d'explications sur nos inquiétudes.

Avec l'expression de mes salutations distinguées.

Le procureur général  
IAN SCOTT



## APPENDIX "LEG-31-C"

November 28, 1985

The Honourable John Neiman  
Chairman of  
The Standing Senate Committee  
Legal and Constitutional Affairs  
Room 475-S  
Senate of Canada  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

Dear Senator:

Attached please find, in both official languages, a copy of the agreement which was discussed at the Committee hearings today and which the Honourable Otto Jelinek agreed to provide.

Thank you.

Sincerely yours,

Allan Higdon  
Legislative Assistant

Encl.

THIS AGREEMENT entered into as of the 3rd day of June 1985, BETWEEN THE GOVERNMENT OF CANADA, AND

THE GOVERNMENT OF ALBERTA,  
THE GOVERNMENT OF BRITISH COLUMBIA,

THE GOVERNMENT OF MANITOBA,  
THE GOVERNMENT OF NEW BRUNSWICK,  
THE GOVERNMENT OF NEWFOUNDLAND,  
THE GOVERNMENT OF NOVA SCOTIA,  
THE GOVERNMENT OF ONTARIO,  
THE GOVERNMENT OF PRINCE EDWARD ISLAND,  
THE GOVERNMENT OF QUEBEC AND  
THE GOVERNMENT OF SASKATCHEWAN

(hereinafter collectively referred to as the "Provinces")

WITNESSETH THAT, in consideration of the mutual covenants herein set forth, the parties hereto agree as follows:

## 1. The Government of Canada undertakes

- 1.1 to refrain from re-entering the field of gaming and betting (except to the extent of its present role under section 188 of the Criminal Code with respect to horse races) and to ensure that the rights of the Provinces in that field are not reduced or restricted;

## APPENDICE «LEG-31-C»

28 novembre 1985

LA PRÉSENTE ENTENTE Intervenue le 3<sup>e</sup> jour de juin 1985 ENTRE LE GOUVERNEMENT DU CANADA ET

LE GOUVERNEMENT DE L'ALBERTA,  
LE GOUVERNEMENT DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE,

LE GOUVERNEMENT DU MANITOBA,  
LE GOUVERNEMENT DU NOUVEAU-BRUNSWICK,  
LE GOUVERNEMENT DE TERRE-NEUVE,  
LE GOUVERNEMENT DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE,  
LE GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO,  
LE GOUVERNEMENT DE L'ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD,

LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC ET  
LE GOUVERNEMENT DE LA SASKATCHEWAN

(ci-après appelés collectivement «les Provinces»)

ATTESTE QUE, compte tenu des engagements contenus dans la présente, les parties à la présente s'entendent comme suit:

## 1. Le gouvernement du Canada s'engage

- 1.1 à ne pas se relancer dans le domaine des jeux et paris (sauf dans la mesure où l'exige son rôle actuel dans le secteur des courses de chevaux, conformément à l'article 188 du Code criminel), et à veiller à ce que les droits des Provinces dans ce domaine ne soient ni réduits ni restreints;

- 1.2 to introduce amendments to the Criminal Code in substance in accordance with the a draft attached hereto as Schedule A, which amendments shall be subject to consultation with the Provincial Ministers responsible for the administration of Justice, and to use its best efforts to ensure that approved amendments are proclaimed in force as soon as possible; and in any event, no later than December 31, 1985.
- 1.3 to use its best efforts to ensure that Bill C-2 (An Act respecting the winding up of the Canadian Sports Pool Corporation and Loto Canada Inc.) is assented to and proclaimed in force not later than September 30, 1985 and that Loto Canada Inc. is wound up not later than October 31, 1985; and
- 1.4 to cause the Attorney General of Canada, within two weeks of execution of this Agreement, to desist without costs from its appeal to the Supreme Court of Canada from the Québec Court of Appeal judgment in the case of the Attorney General of Canada vs Lotto-Québec.

## 2. The Provinces undertake

- 2.1 subject to article 4, to pay to the Government of Canada the aggregate amount of \$100,000,000 in three equal yearly installments, on or before December 31 in each of the years 1985, 1986 and 1987;
- 2.2 subject to article 4, to continue their indexed payments under paragraph 3 of the Agreement evidenced by a letter dated August 23, 1979 signed by the Government of Canada and the Provinces (the "1979 Agreement"); and
- 2.3 to cause the Attorneys General of all Provinces, within 10 days after all actions referred to in paragraphs 1.2, 1.3 and 1.4 have been completed, to desist without costs from their proceedings in the case of the Attorneys General of all the Provinces of Canada and Interprovincial Lottery Corporation vs Her Majesty the Queen in Right of Canada (Federal Court No. T-622-84).

3. The Provinces agree among themselves that the payments to be made pursuant to paragraphs 2.1 and 2.2 hereof shall be deemed to be Loto Installments under the Agreement entered into as of January 1, 1980 among themselves and Interprovincial Lottery Corporation and the Regional Marketing Organizations, as amended from time to time. The Provinces hereby declare that the provisions of the January 1, 1980 Agreement do not diminish or in any way adversely affect the obligations of the Provinces under paragraphs 2.1 and 2.2.

4. The payments to be made by the Provinces pursuant to paragraphs 2.1 and 2.2 are in consideration of the fulfilment by the Government of Canada of its undertakings under article 1. Should any dispute arise with respect to such fulfilment, the Provinces shall be entitled to withhold their payments until such dispute is resolved and to exercise all recourses they may have with respect to such dispute.

5. This agreement supersedes and replaces all prior Agreements among the parties respecting gaming and bet-

1.2 à apporter des modifications de fond au Code criminel conformément à l'ébauche jointe à la présente (annexe A), et les modifications sont assujetties à une étude de la part des ministres responsables de l'administration de la justice et à mettre tout en œuvre pour que l'approbation de ces modifications prennent effet le plus tôt possible; et, à tout événement, au plus tard le 31 décembre 1985.

1.3 à mettre tout en œuvre pour que le projet de loi C-2 (Loi portant dissolution de la Société canadienne des paris sportifs et de Loto Canada Inc.) soit adopté et entre en vigueur au plus tard le 30 septembre 1985, et que la société Loto Canada Inc. soit liquidée au plus tard le 31 octobre 1985; et

1.4 à ce que le Procureur général du Canada abandonne, dans les deux semaines de l'entrée en vigueur de la présente entente et sans réclamer de frais, les procédures en appel qu'il a entreprises auprès de la Cour suprême du Canada relativement au jugement de la Cour d'appel du Québec dans la cause l'opposant à Loto Québec.

## 2. Les provinces s'engagent

- 2.1 sous réserve de l'article 4, à payer au gouvernement du Canada la somme globale de 100 000 \$ en trois versements annuels égaux le ou avant le 31 décembre des années 1985, 1986 et 1987;
- 2.2 sous réserve de l'article 4, à continuer les paiements indexés qui sont prévus à l'article 3 de l'entente attestée par une lettre datée du 23 août 1979 et signée par le gouvernement du Canada et les Provinces («entente de 1979»); et
- 2.3 à ce que les Procureurs généraux de toutes les Provinces abandonnent, dans les 10 jours suivant la fin des mesures mentionnées aux paragraphes 1.2, 1.3 et 1.4 et sans réclamer de frais, les poursuites entreprises par eux et par la Société de la loterie interprovinciale Inc. contre Sa Majesté la Reine du chef du Canada (no. de Cour fédérale T-622-84).

3. Les Provinces conviennent entre elles que les paiements devant être effectués en vertu des paragraphes 2.1 et 2.2 de la présente devront être considérés comme des versements relatifs à la loterie, conformément à l'entente intervenue le 1<sup>er</sup> janvier 1980 entre elles, la Société de la loterie interprovinciale Inc. et les organismes régionaux de commercialisation, telle qu'elle est modifiée de temps en temps. Les Provinces déclarent par la présente que les dispositions de l'entente du 1<sup>er</sup> janvier 1980 ne diminuent ni n'altèrent en rien les obligations auxquelles elles sont soumises en vertu des paragraphes 2.1 et 2.2.

4. Les paiements que doivent effectuer les Provinces en application des paragraphes 2.1 et 2.2 sont liés au respect des engagements pris par le gouvernement du Canada à l'article 1. Dans l'éventualité d'un litige quant au respect des engagements, les Provinces peuvent retarder leurs paiements jusqu'à ce que le litige soit réglé et exercer tous les recours dont elles peuvent disposer relativement à celui-ci.

5. La présente entente annule et remplace toutes les ententes sur les jeux et paris intervenues précédemment

ting and constitutes the entire Agreement among the parties, except in respect of those provisions of the 1979 Agreement herein specifically referred to.

6. Any notice, demand or consent which is required or permitted to be given herein shall be in writing and shall be either delivered in person or sent by prepaid registered mail to the respective addresses of the parties appearing below or to such other address of which any party may give notice to the others:

*If to the Government of Canada:*

The Honourable Minister of State  
Fitness and Amateur Sport  
Confederation Building  
House of Commons  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

*If to the Provinces:*

All Provinces of Canada  
c/o Interprovincial Lottery Corporation  
Suite 203  
101 Bloor Street West  
Toronto, Ontario  
M5S 1P7

If so mailed, the third business day after the date of mailing shall be deemed to be the date such notice, demand or consent has been given.

7. This Agreement shall be binding on Her Majesty in Right of Canada and of each of the Provinces and on Her assignees, agents, mandataries, representatives, servants and employees. The parties acknowledge that the subject matter of this Agreement is a commercial matter, and they undertake not to invoke any Crown Prerogative or immunity in any dispute, including any court proceedings, arising from this Agreement.

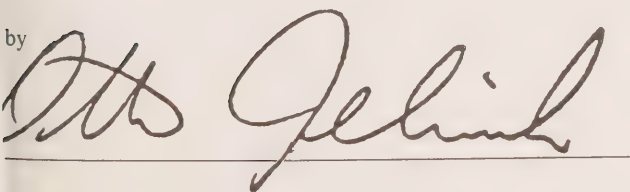
8. This Agreement may only be amended or terminated by the unanimous consent of the Provinces and the Government of Canada.

Each of the parties hereto has signed this Agreement by its duly authorized Minister(s), on the understanding that this Agreement shall be valid and binding only when signed by all parties.

DATED June 3, 1985

HER MAJESTY THE QUEEN IN RIGHT  
OF CANADA

by



entre les parties et constitue l'entente globale, sauf pour ce qui est des dispositions de l'entente de 1979 mentionnées expressément dans la présente.

6. Tout avis, toute demande ou tout consentement nécessaires ou permis dans le cadre de la présente devront être présentés par écrit et remis en personne ou envoyés par courrier recommandé affranchi à l'adresse respective de chacune des parties figurant ci-après ou à toute autre adresse que l'une ou l'autre des parties pourrait communiquer aux autres:

*Adresse du gouvernement du Canada:*

L'honorable ministre d'État à la Condition physique  
et au Sport amateur  
Édifice de la Confédération  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

*Adresse des Provinces:*

Toutes les Provinces du Canada  
a/s de la Société de la loterie interprovinciale Inc.  
101 rue Bloor, Ouest, pièce 203  
Toronto, Ontario  
M5S 1P7

Dans le cas d'un envoi postal, le troisième jour ouvrable suivant la date de l'envoi sera considéré comme étant celui où l'avis, la demande ou le consentement en question ont été communiqués.

7. La présente entente est obligatoire pour Sa Majesté du chef du Canada et de chacune des Provinces, et pour ses cessionnaires, agents, mandataires, représentants, serveurs et employés. Les parties reconnaissent que l'objet de la présente entente est d'ordre commercial et s'engagent à n'invoquer aucune prérogative de la Couronne ni aucune immunité en cas de litige, entre autres, en cas de procédures judiciaires dérivant de la présente entente.

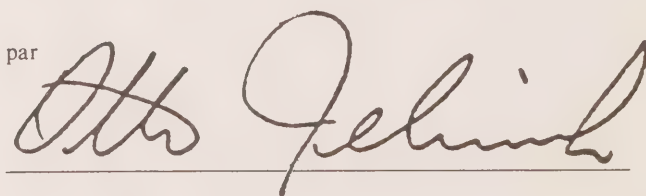
8. La présente entente ne peut être modifiée ou révoquée qu'avec le consentement unanime des Provinces et du gouvernement du Canada.

Chacune des parties à la présente a signé la présente entente par l'intermédiaire de son ou ses ministres dûment autorisés étant entendu que cette convention ne sera valide et exécutoire que lorsqu'elle sera signée par toutes les parties.

DATÉ le 3 juin 1985

SA MAJESTÉ DU CHEF DU  
CANADA

par





DATED June 6, 1985

Approved as a binding Intergovernmental Agreement for the  
Province of Alberta

DATÉ le 6 juin 1985

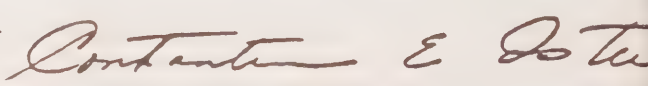
Approved as a binding Intergovernmental Agreement for the  
Province of Alberta

A/Minister of Federal and Intergovernmental Affairs

A/Minister of Federal and  
Intergovernmental AffairsHER MAJESTY THE QUEEN IN RIGHT  
OF THE PROVINCE OF ALBERTASA MAJESTÉ DU CHEF DE LA  
PROVINCE DE L'ALBERTA

by

par



DATED June 3, 1985

DATÉ le 3 juin 1985

HER MAJESTY THE QUEEN IN RIGHT  
OF THE PROVINCE OF  
BRITISH COLUMBIASA MAJESTÉ DU CHEF DE  
LA PROVINCE DE LA  
COLOMBIE-BRITANNIQUE

by

par

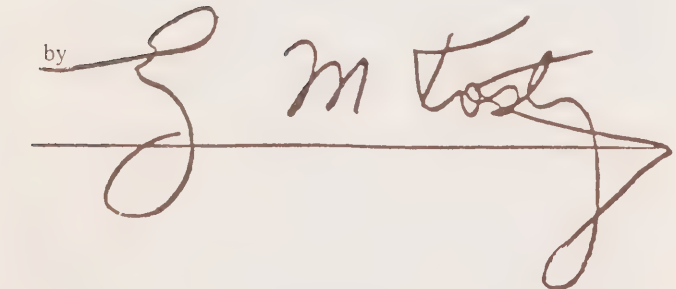
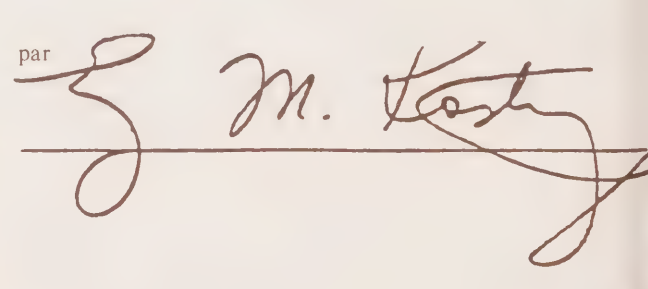
DATED June 3, 1985

DATÉ le 3 juin 1985

HER MAJESTY THE QUEEN IN RIGHT  
OF THE PROVINCE OF MANITOBASA MAJESTÉ DU CHEF DE LA  
PROVINCE DU MANITOBA

by

par

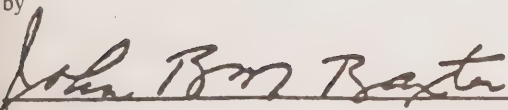
DATED June 3, 1985

DATÉ le 3 juin 1985

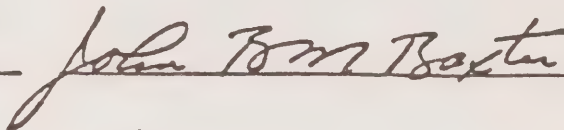
HER MAJESTY THE QUEEN IN RIGHT  
OF THE PROVINCE OF  
NEW BRUNSWICK

SA MAJESTÉ DU CHEF DE LA PROVINCE  
DU NOUVEAU-BRUNSWICK

by



par



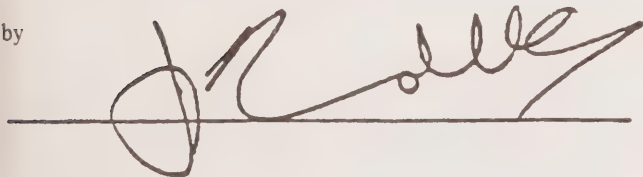
DATED June 3, 1985

DATÉ le 3 juin 1985

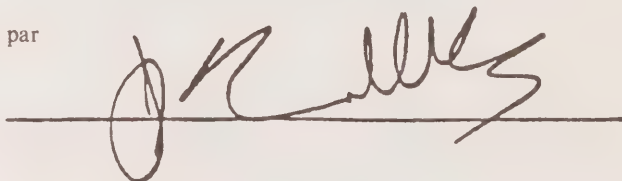
HER MAJESTY THE QUEEN IN RIGHT  
OF THE PROVINCE OF NEWFOUNDLAND

SA MAJESTÉ DU CHEF DE LA  
PROVINCE DE TERRE-NEUVE

by



par



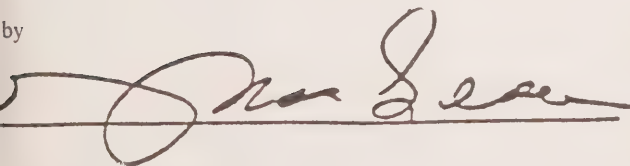
DATED June 3, 1985

DATÉ le 3 juin 1985

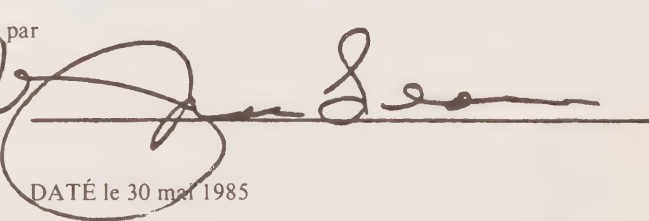
HER MAJESTY THE QUEEN IN RIGHT  
OF THE PROVINCE OF NOVA SCOTIA

SA MAJESTÉ DU CHEF DE LA  
PROVINCE DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE

by



par



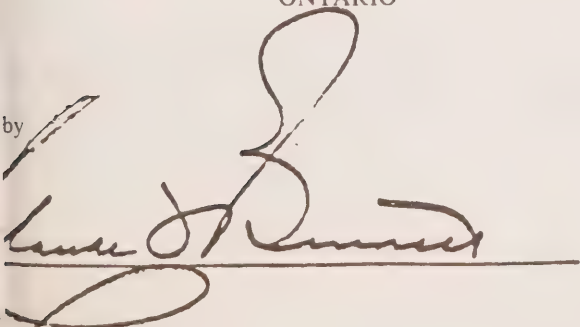
DATED May 30, 1985

DATÉ le 30 mai 1985

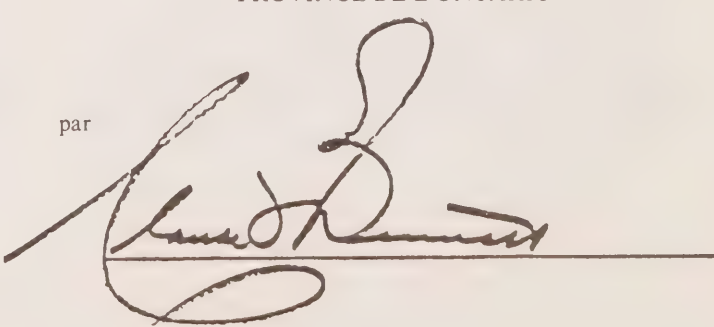
HER MAJESTY THE QUEEN IN RIGHT  
ONTARIO

SA MAJESTÉ DU CHEF DE LA  
PROVINCE DE L'ONTARIO

by



par



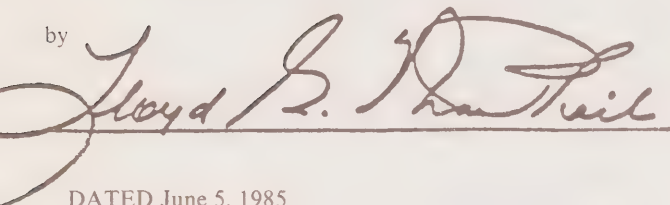
DATED June 3, 1985

DATÉ Le 3 juin 1985

HER MAJESTY THE QUEEN IN RIGHT  
OF THE PROVINCE OF  
PRINCE EDWARD ISLAND

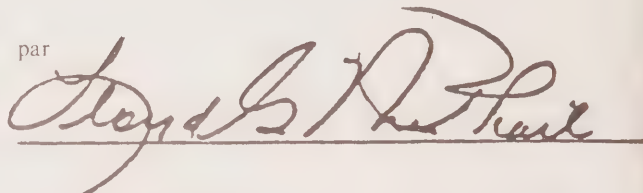
SA MAJESTÉ DU CHEF DE LA  
PROVINCE DE  
L'ÎLE DU PRINCE ÉDOUARD

by



DATED June 5, 1985

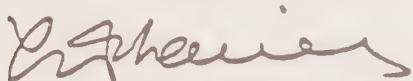
par



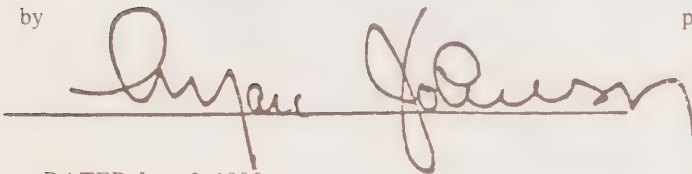
DATÉ le 5 juin 1985

ON BEHALF OF THE GOVERNMENT OF  
QUEBEC

AU NOM DU GOUVERNEMENT DU  
QUÉBEC

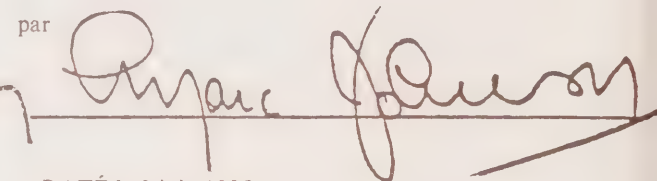


by



DATED June 3, 1985

par



DATÉ le 3 juin 1985

HER MAJESTY THE QUEEN IN RIGHT  
OF THE PROVINCE OF  
SASKATCHEWAN

SA MAJESTÉ DU CHEF DE LA  
PROVINCE DE LA SASKATCHEWAN

by



par



## SCHEDULE A

*Draft Amendments To Criminal Code*

1. Section 188.1 of the Criminal Code is repealed.
2. Section 190 of the Criminal Code is repealed and the following substituted therefore:

## ANNEXE A

*Projet d'amendements au code criminel*

1. L'article 188.1 du Code criminel est abrogé.
2. L'article 190 du Code criminel est abrogé et remplacé par le suivant:



“190. (1) Notwithstanding any of the provisions of this Part relating to gaming and betting, it is lawful

(a) for the government of a province, either alone or in conjunction with the government of another province, to conduct and manage a lottery scheme in that province, or in that and such other province, in accordance with any law enacted by the legislature of that province;

(b) for a charitable or religious organization, under the authority of a licence issued by the Lieutenant Governor in Council of a province or by such other person or authority in the province as may be specified by the Lieutenant Governor in Council thereof, to conduct and manage a lottery scheme in that province if

(i) the proceeds from the lottery scheme are used for a charitable or religious object or purpose, and

(ii) in the case of a lottery scheme conducted by the charitable or religious organization at a bazaar,

(A) the amount or value of each prize awarded does not exceed one hundred dollars, and

(B) the money or other valuable consideration paid to secure a chance to win a prize does not exceed fifty cents;

(c) for an agricultural fair or exhibition or an operator of a concession leased by an agricultural fair or exhibition board, under the authority of a licence issued by the Lieutenant Governor in Council of a province or by such other person or authority in the province as may be specified by the Lieutenant Governor in Council thereof, to conduct and manage a lottery scheme in that province;

(d) for any person, under the authority of a licence issued by the Lieutenant Governor in Council of a province or by such other person or authority in the province as may be specified by the Lieutenant Governor in Council thereof, to conduct and manage a lottery scheme at a public place of amusement in that province if

(i) the amount or value of each prize awarded does not exceed one hundred dollars, and

(ii) the money or other valuable consideration paid to secure a chance to win a prize does not exceed fifty cents;

(e) for the government of a province to agree with the government of another province that lots, cards or tickets in relation of a lottery scheme that is by any of paragraphs (a) to (d) authorized to be conducted and managed in that other province may be sold in the province;

(f) under the authority of a licence issued by the Lieutenant Governor in Council of a province or such other person or authority in the province as may be designated by the Lieutenant Governor in Council thereof, to conduct and manage in the province a lottery scheme that is authorized to be conducted and managed in one or more

«190.(1) Nonobstant toutes dispositions de la présente Partie relatives aux jeux et paris, il sera légal,

a) pour le gouvernement d'une province, soit seul, soit de concert avec le gouvernement d'une autre province, de conduire et d'administrer un système de loterie dans cette province, ou dans cette province et dans l'autre province, en conformité de toute législation édictée par la législature de cette province;

b) pour un organisme de charité ou un organisme religieux, sous l'autorité d'une licence émise par le lieutenant-gouverneur en conseil d'une province ou par telle autre personne ou autorité dans la province que peut spécifier le lieutenant-gouverneur en conseil de cette province, de conduire et administrer un système de loterie dans cette province

i) si le produit du système de loterie est utilisé pour des fins ou œuvres charitables ou religieuses, et

ii) si, dans le cas d'un système de loterie conduit par un organisme de charité ou un organisme religieux dans une vente de charité,

A) le montant ou la valeur de chaque prix attribué ne dépasse pas cent dollars, et

B) l'argent ou autre valeur payé pour obtenir une chance de gagner un prix ne dépasse pas cinquante cents;

c) pour une foire ou exposition agricole, ou pour un exploitant d'une concession donnée à bail par le conseil d'une foire ou d'une exposition agricole, sous l'autorité d'une licence émise par le lieutenant-gouverneur en conseil d'une province ou par telle autre personne ou autorité dans la province que peut spécifier le lieutenant-gouverneur en conseil de cette province, de conduire et administrer un système de loterie dans cette province;

d) pour toute personne, sous l'autorité d'une licence émise par le lieutenant-gouverneur en conseil d'une province ou par telle autre personne ou autorité dans la province que peut spécifier le lieutenant-gouverneur en conseil de cette province, de conduire et administrer un système de loterie dans un lieu d'amusement public dans cette province

i) si le montant ou la valeur de chaque prix attribué ne dépasse pas cent dollars, et

ii) si l'argent ou autre valeur payé pour obtenir une chance de gagner un prix ne dépasse pas cinquante cents;

e) pour le gouvernement d'une province de conclure un accord avec le gouvernement d'une autre province permettant la vente sur son territoire de lots, cartes ou billets d'un système de loterie dont la conduite et l'administration sont autorisées dans cette autre province en vertu de l'un des alinéas a) à d).

f) sous l'autorité d'une licence émise par le lieutenant-gouverneur en conseil d'une province ou par telle autre personne ou autorité dans la province que peut spécifier le lieutenant-gouverneur en conseil de cette province, de conduire et administrer dans la province un système de loterie

other provinces where the authority by which the lottery scheme was first authorized to be conducted and managed consents thereto;

(g) for any person, for the purpose of a lottery scheme which is lawful in a province under any of paragraphs (a) to (f) and in accordance with the applicable law or licence, to do anything in such province which is required for the conduct, management, operation and sale of such lottery scheme or to participate therein; and

(h) for any person to make or print anywhere in Canada or to cause or procure to be made or printed anywhere in Canada anything relating to gaming and betting which is to be used in a place where it can legally be used or to send, transmit, mail, ship, deliver or allow to be sent, transmitted, mailed, shipped or delivered or accept for carriage or transport or convey any such thing where the destination thereof is a place where it is lawful to use such thing.

(2) Subject to this Act, a licence issued by or under the authority of the Lieutenant Governor in Council of a province as described in paragraph (1)(b), (c), (d) or (f) may contain such terms and conditions relating to the conduct and management of the lottery scheme to which the licence relates as the Lieutenant Governor in Council of that province, the person or authority in the province designated by him or any law enacted by the legislature of that province may prescribe.

(3) Subject to paragraph (1)(h), every one who, in any province other than a province in which a lottery scheme is by any of paragraphs (1)(a) to (f) authorized to be conducted and managed, does anything, for the purposes of that lottery scheme, which is not legal under any other provision of this Part relating to gaming and betting, is guilty,

(a) in all cases other than a mere participation in that lottery scheme, of an indictable offence and liable to imprisonment for two years, or

(b) in the case of mere participation in that lottery scheme, of an offence punishable on summary conviction.

(4) In this section "lottery scheme" means a game or any proposal, scheme, plan, means, device, contrivance or operation described in any of paragraphs 189(1)(a) to (g) and includes any of the above activities which involves betting, other than:

(a) a dice game, three-card monte, punch board or coin table,

(b) bookmaking, pool selling and the making or recording of bets, including bets made through the agency or a pool or pari-mutuel system, on any race or fight, or on a single sport event or athletic contest, and

(c) for the purposes of paragraphs (1)(b) to (f) a game or proposal, scheme, plan, device, contrivance or operation described in any of paragraphs 189(1)(a) to (g) which is

déjà autorisé dans une autre province, avec le consentement de l'autorité qui l'a permis en premier lieu;

g) pour toute personne, aux fins d'un système de loterie autorisé dans une province en vertu de l'un des alinéas a) à f) et en conformité de la loi ou licence applicable, de faire toute chose requise pour la conduite, l'administration, l'exploitation et la vente de ce système de loterie ou d'y participer; et

h) pour toute personne de fabriquer ou imprimer ou faire fabriquer ou imprimer au Canada toute chose reliée aux jeux et paris si cette chose doit être utilisée à un endroit où elle peut être utilisée légalement ou d'envoyer, transmettre, expédier ou livrer ou faire envoyer, transmettre, expédier ou livrer ou accepter pour livraison ou transport une telle chose si sa destination est un lieu où son utilisation est légale.

(2) Sous réserve de la présente loi, une licence délivrée par le lieutenant-gouverneur en conseil d'une province ou sous son autorité en vertu de l'un des alinéas b), c), d) ou f), peut contenir les modalités que le lieutenant-gouverneur en conseil de cette province, la personne ou autorité dans la province qu'il choisit ou toute législation édictée par la législature de cette province peut prescrire, relativement à l'administration et à la conduite du système de loterie auquel la licence se rapporte.

(3) Sous réserve de l'alinéa (1)h), quiconque, dans une province autre que celle où il est permis de conduire et d'administrer un système de loterie en vertu des alinéas (1)a) à f), accomplit toute chose, pour les fins de ce système de loterie, qui n'est pas légale en vertu de toute autre disposition de la présente Partie relative aux jeux et paris, est coupable

a) dans tous les cas autres qu'une simple participation à ce système de loterie, d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de deux ans, ou

b) dans le cas d'une simple participation à ce système de loterie, d'une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité.

(4) Au présent article, «système de loterie» signifie un jeu ou toute proposition, projet, plan, moyen, système, arrangement ou opération décrit à l'un des alinéas 189(1)a) à g) et comprend chacune de ces activités qui comporte du pari, la vente d'une mise collective ou un système de mise collective, sauf

a) un jeu de dés, un jeu de bonneteau, une planchette à poignonnet ou une table à monnaie,

b) le bookmaking, la vente d'une mise collective, et le placement et l'inscription de paris, y comprise les paris effectués par l'intermédiaire d'un système de mise collective ou de pari mutuel, sur une course ou un combat ou sur un seul événement sportif ou concours athlétique, et

c) pour les fins des alinéas (1)b) à f), un jeu ou une proposition, projet, plan, moyen, système, arrangement ou opération décrit à l'un des alinéas 189(1)a) à g) qui est

operated on or through any computer, video device or machine.

(5) Nothing in this section shall be construed as authorizing the making or recording of bets on horse races through the agency of a pari-mutuel system other than in accordance with section 188."

exploité sur tout ordinateur, appareil vidéo ou machine ou par son intermédiaire.

(5) Rien au présent article ne doit s'interpréter comme permettant de faire ou d'inscrire, des paris sur des courses de chevaux par l'intermédiaire d'un système de pari-mutuel, si ce n'est en conformité de l'article 188.»





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Criminal Intelligence Service (Ontario):*

Mr. Howard Morton, Ontario Ministry of the Attorney General;  
Corporal Andy Durno, Ontario Provincial Police;  
Staff Sergeant Peter Benge, Metropolitan Toronto Police Force;  
Chief Harold Basse, Waterloo Regional Police Force;  
Chief James Harding, Halton Regional Police Force and  
Inspector Donald Wilson, Director, Criminal Intelligence Service (Ontario).

### *Du Criminal Intelligence Service (Ontario):*

M. Howard Morton, ministère du Procureur général de l'Ontario;  
Le caporal Andy Durno, Police provinciale de l'Ontario;  
Le sergent d'état-major Peter Benge, de la Force policière du Grand Toronto;  
Le chef de la Force policière régionale de Waterloo Harold Basse;  
Le chef de la Force de police régionale de Halton James Harding et  
L'inspecteur Donald Wilson, directeur du «Criminal Intelligence Service» de l'Ontario.



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

---

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

---

Thursday, December 5, 1985  
Wednesday, December 11, 1985

Le jeudi 5 décembre 1985  
Le mercredi 11 décembre 1985

### Issue No. 32

#### Second proceedings on:

The Examination of Bill C-49, "An Act to  
amend the Criminal Code (prostitution)"

---

### Fascicule n° 32

#### Deuxième fascicule concernant:

L'étude du projet de loi C-49, «Loi  
modifiant le Code criminel (prostitution)»

---

#### Fourth proceedings on:

The Examination of Bill C-81, "An Act to amend the  
Criminal Code (lotteries)"

---

#### Quatrième fascicule concernant:

L'étude du projet de loi C-81,  
«Loi modifiant le Code criminel  
(loteries)»

---

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Barootes	Lewis
Buckwold	*MacEachen (or Frith)
Doyle	Robichaud
Fairbairn	*Roblin (or Doody)
Flynn	Stanbury
Hastings	Robertson

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Barootes	Lewis
Buckwold	*MacEachen (ou Frith)
Doyle	Robichaud
Fairbairn	*Roblin (ou Doody)
Flynn	Stanbury
Hastings	Robertson

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)



## ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, December 3, 1985:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*), seconded by the Honourable Senator Barootes, for the second reading of the Bill C-49, intituled “An Act to amend the Criminal Code (prostitution)”.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator MacDonald (*Halifax*) moved, seconded by the Honourable Senator Barootes, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, November 27, 1985:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Nurgitz, seconded by the Honourable Senator Marshall for the second reading of the Bill C-81, intituled “An Act to amend the Criminal Code (lotteries)”.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Marshall that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

## ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 3 décembre 1985:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*), appuyé par l'honorable sénateur Barootes, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-49, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel (prostitution)».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) propose, appuyé par l'honorable sénateur Barootes, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 27 novembre 1985:

«Suivant d'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, appuyé par l'honorable sénateur Marshall, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-81, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel (loteries)».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Marshall, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 5, 1985  
(44)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 9:30 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Barootes, Buckwold, Doyle, Fairbairn, Flynn, Hastings, Lewis, Neiman and Robertson. (9)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald Macdonald, Research Officer.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated December 3, 1985, resumed consideration of Bill C-49, intituled: "An Act to amend the Criminal Code (prostitution)".

The Committee reviewed the programme broadcasted by "The Journal", on C.B.C., on November 8, 1985, dealing with the issue of prostitution.

The Committee considered the future business of the Committee.

At 11:00 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, DECEMBER 11, 1985  
(45)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 4:10 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Buckwold, Doyle, Fairbairn, Lewis, Neiman, Nurgitz and Robertson. (7)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Daniel A. Lang and Raymond J. Perrault.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald Macdonald, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

## Witnesses:

*From the Royal Canadian Mounted Police:*

Deputy Commissioner Henry Jensen and Sergeant R. G. Robinson, Gaming Specialist.

*From the Department of Justice:*

Mr. Richard Mosley, General Counsel, Criminal Law Policy and Amendments Section.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 27, 1985, resumed consideration of Bill C-81, "An Act to amend the Criminal Code (lotteries)".

The witnesses made statements and answered questions.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 5 DÉCEMBRE 1985  
(44)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30 sous la présidence de la sénatrice Joan B. Neiman (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Barootes, Buckwold, Doyle, Fairbairn, Flynn, Hastings, Lewis, Neiman et Robertson. (9)

*Présent: De la Bibliothèque du Parlement:* M. Donald Macdonald, attaché de recherche.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 décembre 1985, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-49, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel (prostitution)».

Le Comité étudie le programme diffusé par «The Journal», à la Société Radio-Canada le 8 novembre 1985, traitant de la question de la prostitution.

Le Comité examine les affaires qui l'attendent.

A 11 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE MERCREDI 11 DÉCEMBRE 1985  
(45)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 10 sous la présidence de la sénatrice Joan B. Neiman (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Buckwold, Doyle, Fairbairn, Lewis, Neiman, Nurgitz et Robertson. (7)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Daniel A. Lang et Raymond J. Perrault.

*Présent: De la Bibliothèque du Parlement:* M. Donald Macdonald, attaché de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## Témoins:

*De la Gendarmerie royale du Canada:*

M. Henry Jensen, commissaire et le sergent R. G. Robinson, spécialiste en matière de jeu.

*Du ministère de la Justice:*

M. Richard Mosley, avocat général, Section de la politique et de la modification du droit en matière pénale.

Conformément à son ordre de renvoi du 27 novembre 1985, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-81, «Loi modifiant le Code criminel (loteries)».

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

At 6:10 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

A 18 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

*ATTEST:*

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, December 11, 1985

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill C-81, to amend the Criminal Code (lotteries), met this day at 4:15 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Joan Neiman** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we are resuming our consideration of Bill C-81 to amend the Criminal Code with respect to provisions regarding lotteries. Today we have with us again Mr. Richard Mosley who is General Counsel of the Criminal Law Policy and Amendments Section, Department of Justice. We are pleased to have Deputy Commissioner Henry Jensen from the Royal Canadian Mounted Police as well as Sergeant R.G. Robinson who is a Gaming Specialist with the RCMP.

I have suggested to Mr. Mosley that the committee would probably appreciate the opportunity of being led through the relevant sections of the Criminal Code that we will be considering. He has heard the testimony that was given to us last Wednesday by various officials from Ontario so perhaps he would like an opportunity to comment on some of their interpretations of the proposed amendments.

I believe that all of you have copies of the relevant sections of the Criminal Code that we will be referring to during the course of these hearings. Mr. Mosley, I will let you start off.

**Mr. Richard Mosley, General Counsel, Criminal Law Policy and Amendments Section, Department of Justice:** Thank you, Madam Chairman and honourable senators. Before going into the specific provisions of Bill C-81, I should like to take advantage of this opportunity to speak first on the general legislative scheme and the policy behind it in Part V of the Criminal Code. As you will no doubt appreciate, by now there is a significant divergence of opinion as to the interpretation of that part between the Department of Justice, the provincial departments of the Attorney General and the view that was expressed to you last week by witnesses on behalf of the Ontario police community and the Ontario Ministry of the Attorney General.

The reason for that divergence of opinion, I believe, stems from the complexity of Part V of the Criminal Code. That part of the Criminal Code perhaps more than any other section or area of the code, most closely resembles the complexity of the Income Tax Act or other like examples of legislative difficulty. The reason for that is that Part V has been built up over the years by accumulated accretions of amendments which have led to the current package which, as one witness suggested last week, appears to be contradictory on its face. I suggest to you that it is not, and that it can be clearly interpreted and clearly read if one takes the time and care to do so. The interpretations that the Department of Justice have placed on that part of the code, and the interpretations placed on it by most of the provinces, are the interpretations that are to be applied.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 11 décembre 1985

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 15 pour étudier le projet de loi C-81, Loi modifiant le Code criminel (loteries), dont il a été saisi.

**Le sénateur Joan Neiman** (*présidente*) occupe le fauteuil.

**La présidente:** Honorables sénateurs, nous reprenons notre examen du projet de loi C-81, qui consiste en une loi visant à modifier les dispositions du Code criminel portant sur les loteries. Nous accueillons de nouveau aujourd'hui M. Richard Mosley, avocat-général de la Section de la politique et de la modification du droit en matière pénale du ministère de la Justice. Nous avons galemment le plaisir d'avoir avec nous M. Henry Jensen, sous-commissaire de la Gendarmerie royale du Canada, et le sergent R. G. Robinson, spécialiste des jeux à la GRC.

J'ai indiqué à M. Mosley que les membres du comité aimeraient probablement qu'il leur explique les articles du Code criminel qu'ils devront étudier. Comme M. Mosley a entendu, mercredi dernier, le témoignage de divers fonctionnaires de l'Ontario, il pourrait peut-être nous dire ce qu'il pense de leurs interprétations des modifications proposées.

Je pense que nous avons tous un exemplaire des articles pertinents du Code criminel dont il sera question au cours de ces audiences. M. Mosley, je vous laisse donc la parole.

**M. Richard Mosley, avocat-général, Section de la politique et de la modification du droit en matière pénale du ministère de la Justice:** Merci, madame la présidente et honorables sénateurs. Avant d'entrer dans les détails du projet de loi C-81, j'aimerais parler du cadre législatif général et de la politique sur laquelle se fonde la Partie V du Code criminel. Comme vous avez probablement pu vous en rendre compte, cette partie a donné lieu à des interprétations fort différentes de la part du ministère de la Justice, des ministères provinciaux, du Procureur général et des témoins qui ont comparu devant vous la semaine dernière au nom des forces de l'ordre de l'Ontario et du ministère du Procureur général de l'Ontario.

Ces différences d'opinion découlent, à mon avis, de la complexité de la Partie V du Code criminel. Plus peut-être que tout autre article ou toute autre section du Code, cette partie présente autant de complexités que la Loi de l'impôt sur le revenu ou d'autres textes de loi compliqués. Cela part du fait que la Partie V a été constituée au fil des années par une accumulation d'ajouts et de modifications, qui ont abouti au texte actuel, texte qui, selon un des témoins de la semaine dernière, semble présenter des contradictions. À mon avis, cette partie ne comporte aucune contradiction et il est possible de l'interpréter et de la lire clairement si on y consacre le temps et le soin nécessaires. Les interprétations qu'il faut donner à cette partie sont celles que le ministère de la Justice lui ont données et celles que la plupart des provinces lui ont données.

*Text]*

The reason why this current divergence of opinion is present relates back to amendments through Bill C-150 which was introduced by Mr. Turner and adopted in 1969. Mr. Turner in making a statement to the Justice and Legal Affairs Committee of the House of Commons at that time indicated the general policy that was being adopted. Prior to that time there were far-reaching prohibitions. The Criminal Code's approach to gaming and betting was generally one of prohibition with certain limited exceptions for certain types of operations such as an agricultural fair or exhibition.

In introducing the amendments in Bill C-150 Mr. Turner indicated, and I am quoting from his statement at the time:

The most significant thing about the proposed changes respecting lottery schemes—and that phrase includes games of chance generally—is that this type of activity by religious and charitable organizations will be left largely to the discretion of the provincial authorities through provincially-issued licences.

The same considerations will apply to agricultural fairs and exhibitions, with respect to gaming connected with such fairs and exhibitions, conducted off the exhibition grounds, and with respect to gaming at public places of amusement.

We believe, Mr. Chairman, that this will enable local attitudes and local considerations to govern in this matter, and that it will be more accurately reflected at the provincial level.

The sections also provide, of course, that provincial governments will be authorized to conduct what is commonly referred to as a state lottery, and if it chooses to do so, that the federal government will be authorized to conduct a state lottery.

What Mr. Turner contemplated at that time was a considerable expansion of the exemptions from the general prohibition scheme against gaming and betting in the Criminal Code which would cover not only the type of state lottery that we have such as Wintario and games that you are familiar with, but also, and he made a point of being specific games of chance generally.

Those amendments which are principally found in what is now section 190 of the Criminal Code have been the subject of application and interpretation by the provincial governments since that time. There was a statement made by the Attorney General of Canada, the Minister of Justice of Canada in 1972 before the same committee, Justice and Legal Affairs, in response to an inquiry from the then Mr. Asselin, and now Senator Asselin, as to whether or not the law permitted the establishment of state-run or state-licensed casinos. At that time there was considerable interest in the Province of Quebec on that question and the minister of the day, Mr. Lang, stated:

... I also am advised that, if such casinos are operated by a given province, they are now permissible under the Criminal Code.

*[Traduction]*

Les raisons de la différence d'opinions actuelle remontent aux modifications proposées en 1969 par M. Turner dans le projet de loi C-150 et adoptées la même année. Dans une déclaration faite à l'époque au Comité de la justice et des affaires juridiques de la Chambre des communes, M. Turner avait exposé la politique générale qui était adoptée. Avant cela, le Code comprenait des interdictions assez générales. Il interdisait dans l'ensemble les jeux et les paris à l'exception de quelques rares cas se rapportant à des activités comme les foires agricoles ou les expositions.

Dans sa présentation des modifications proposées par le projet de loi C-150, M. Turner avait indiqué à l'époque:

L'aspect le plus important des changements proposés à l'égard des loteries, et cela comprend tous les jeux de hasard en général, est que les activités de ce genre poursuivies par des organismes religieux et des organismes de charité seront essentiellement laissées à la discrétion des autorités provinciales, qui délivreront des permis provinciaux à cet effet.

Le même principe s'appliquera aux jeux associés à des foires agricoles et expositions et tenus ailleurs qu'à ces foires et expositions, et aux jeux tenus dans des lieux d'amusement publics.

Nous pensons, monsieur le président, que cela permettra de laisser les attitudes locales et les considérations locales régir ces questions, du fait que ces attitudes et considérations peuvent être plus facilement reflétées à l'échelon provincial.

Les articles prévoient également que les gouvernements provinciaux auront le droit d'organiser ce qu'on appelle communément des loteries d'État et que, s'il décide de le faire, le gouvernement fédéral aura le droit d'organiser une loterie d'État.

Ce que M. Turner envisageait à l'époque était d'élargir considérablement les exemptions à l'interdiction générale des jeux et des paris contenue dans le Code criminel, afin de les appliquer non seulement au type de loterie d'État comme Wintario et les autres jeux que vous connaissez, mais aussi, et cela, il l'a bien précisé, aux jeux de hasard en général.

Ces modifications, essentiellement exposées à l'article 190 du Code criminel, ont été appliquées et interprétées depuis lors par les gouvernements provinciaux. En réponse à une question de M. Asselin, aujourd'hui sénateur, qui désirait savoir si la loi autorisait l'établissement de casinos exploités ou réglementés par l'État, le Procureur général du Canada et ministre de la Justice a fait une déclaration en 1972 devant le comité de la Justice et des affaires juridiques. La province du Québec s'intéressait de près à cette question et le ministre de l'époque, M. Lang a déclaré:

... D'après les opinions que j'ai reçues, le Code criminel autorise maintenant de tels casinos, s'ils sont exploités par une province.



## [Text]

MR. ASSELIN: They are not permissible now.

MR. LANG: They are.

MR. ASSELIN: Under the law?

MR. LANG: If operated by a province.

MR. ASSELIN: The lotteries, not the casinos.

Then Mr. Christie, a senior official of the Department of Justice at the time, said:

Yes, if the province itself wants to run the casinos, under the law, as we interpret it, they can do so today. That was in 1972.

Since that time and since that statement of interpretation of what was permitted by section 190 of the Criminal Code, certain of the provincial governments have, indeed, gotten into the field of operation of casinos such as the province of Manitoba where the government itself operates a casino. In Alberta there are two casinos operated virtually year-round for and by charitable and religious groups under the close scrutiny of the provincially operated Gaming Commission.

I am not going to comment further on the examples in those provinces or the other examples in, for example, Saskatchewan or Dawson City in the Yukon.

With us today there is a gaming specialist from the RCMP who is familiar with those operations and who is also very familiar with the controls that are applied to them at present by the provincial governments.

I raise that experience in the western provinces, however, simply to illustrate that the view of the current state of the law that was expressed to you last week is by no means the view of the law that is held by the provincial governments generally. The attorneys general of those provinces have permitted or approved the operation within their boundaries of casinos within the context of the existing law. It is therefore, I suggest, a very narrow and limited interpretation of the existing law to suggest that it does not now permit the operation of such establishments and that the amendments in this bill would make such a fundamental change. It is the position of the Department of Justice that the bill would make no change of that nature but that it would simply clarify the existing law in respect of that major issue. It would make certain changes in respect of features of the operation of gaming within Canada.

I will now proceed through the bill to try to explain what those changes would be. Beginning with clause 1, it would repeal section 188.1. The repeal of section 188.1 would end the legal authority of the federal government and the governments of one or more provinces which entered into an agreement jointly with the federal government to operate and manage a pool system of betting on any combination of two or more athletic contests or events. That is directly in response to requests from the provincial governments that the federal government get out of the field. Those requests have gone so far as to suggest that the federal government abandon the field of gaming control entirely through the provisions of the Criminal Code and leave it to the provinces to regulate.

## [Traduction]

M. ASSELIN: De tels casinos ne sont pas autorisés maintenant.

M. LANG: Ils le sont.

M. ASSELIN: En vertu de la loi?

M. LANG: A condition d'être exploités par une province.

M. ASSELIN: Les loteries, pas les casinos.

Sur quoi, M. Christie, à l'époque haut fonctionnaire du ministère de la Justice, a déclaré:

Oui, si la province désire elle-même exploiter des casinos, la loi actuelle, telle que nous l'interprétons, l'y autorise. Voilà ce qui s'est dit en 1972.

Depuis lors et depuis cette interprétation de ce qu'autorisait l'article 190 du Code criminel, certains gouvernements provinciaux se sont en fait lancés dans l'exploitation de casinos, notamment le Manitoba, qui exploite lui-même un casino. En Alberta, deux casinos sont exploités pour ainsi dire toute l'année par des organismes de charité et des groupes religieux ou en leur nom, sous la supervision d'une commission provinciale des jeux.

Je ne m'attarderai pas sur les exemples de ces provinces ou sur d'autres exemples comme celui de la Saskatchewan ou celui de Dawson City dans le Yukon.

Nous avons aujourd'hui avec nous un spécialiste des jeux de la GRC, qui connaît très bien ces opérations et qui connaît également les mécanismes de contrôle que leur appliquent actuellement les gouvernements provinciaux.

Si je cite ces exemples des provinces de l'ouest, c'est pour vous montrer que l'opinion de la portée actuelle de la loi que vous a été donnée la semaine dernière ne correspond pas du tout à l'interprétation que la plupart des gouvernements provinciaux donnent à la loi. Les procureurs généraux de ces provinces ont autorisé ou approuvé l'exploitation de casinos dans leur province, dans le contexte de la loi en vigueur. C'est donc à mon avis, interpréter de façon trop stricte la loi en vigueur que de suggérer qu'elle ne permet pas actuellement l'exploitation de tels établissements et que les modifications proposées par le projet de loi entraîneraient un changement fondamental à cet égard. Le ministère de la Justice estime que le projet de loi en vigueur à propos de cette question importante. Il changerait certains aspects de l'exploitation des jeux au Canada.

Je vais maintenant examiner les diverses clauses de ce projet de loi pour vous expliquer quels seraient ces changements. La clause 1 vise à abroger l'article 188.1. Cette abrogation mettrait fin à l'autorité légale qu'ont le gouvernement fédéral et le gouvernement d'une ou plusieurs provinces de conclure un accord commun pour exploiter et diriger un système de mise collective sur deux épreuves ou manifestations sportives ou plus. Cette abrogation vise à répondre directement aux demandes des gouvernements provinciaux, qui désirent exclure le gouvernement fédéral de ce domaine. Certaines provinces ont même demandé que le gouvernement fédéral renonce entièrement à contrôler les jeux au moyen du Code criminel et qu'il en laisse la réglementation aux provinces.



*Text]*

Clause 2 contains an amendment to the existing subsection 189(3) and adds a new subsection (3.1). The effect of both is to extend to fairs or exhibitions relating to fisheries the exemption that is currently provided under the law to agricultural fairs and exhibitions. The request for that amendment came from the Province of New Brunswick. It was circulated to all of the other provinces in the course of our discussions this past summer and no objections were expressed to that change in the law.

Clause 3 repeals the current paragraph 190.(1)(I) and would thereby end legal authority for the federal government to conduct and manage a lottery scheme.

**The Chairman:** Clause 3 repeals the entire section 190, does it not?

**Mr. Mosley:** Yes, that is the drafting vehicle. In effect, what it does is repeal and substitute, but the substitution drops what is now 190.(1)(a), which gives the federal government the authority to conduct a lottery scheme. I think it extremely important that honourable senators focus upon the opening words of section 190, subsection (1):

Notwithstanding any of the provisions of this Part relating to gaming and betting, it is lawful

Those words are of great importance in the discussion which has developed, because they refer not only to the provisions of section 189 but to all of the other provisions of Part V of the Criminal Code. In other words, they refer not only to the specific lottery provisions in section 189, but they also refer to the other gaming and betting provisions of that Part.

For example, last week reference was made to a definition of "slot machine" in subsection 180(3) and to a presumption, in subsection 180(2) that, for the purpose of proceedings under this Part, a place that is found to be equipped with a slot machine shall be conclusively presumed to be a common gaming house.

In reading that, honourable senators must keep in mind the opening words of subsection 190.(1),

Notwithstanding any of the provisions of this Part relating to gaming and betting, it is lawful . . .

That is a legislative override to anything else in Part V of the Criminal Code. If it can be brought within the terms of subsection 190.(1), it overrides anything else in Part V. That is a matter that is basic to the difference of opinion between the Department of Justice and the Ministry of the Attorney General of Ontario, together with another part of section 190, to which I will refer in due course.

Continuing through the amendments to the bill, the new 190(1)(b) would treat charitable or religious lottery schemes that are conducted at bazaars in the same manner as charitable or religious lottery schemes that are not conducted at bazaars. Legislative monetary limits currently exist in respect of considerations paid to play and prizes awarded at lottery schemes conducted at bazaars. The amendment will treat equally all charitable or religious lottery schemes and will permit the provinces to set their own monetary limits.

*[Traduction]*

La clause 2 modifie l'actuel paragraphe 189(3) et lui ajoute un nouveau paragraphe (3.1). Ces modifications visent à inclure les foires et expositions se rapportant à la pêche dans les foires et expositions agricoles actuellement visées par l'exemption. Ces modifications ont été demandées par la province du Nouveau-Brunswick. Dans le cadre des débats de l'été dernier, le gouvernement a diffusé ces modifications à toutes les autres provinces, qui n'ont formulé aucune objection à leur égard.

La clause 3 abroge l'actuel alinéa 190.(1)(i) et enlèverait ainsi au gouvernement fédéral l'autorité légale de conduire et d'administrer un système de loterie.

**La présidente:** La clause 3 n'abroge-t-elle pas tout l'article 190?

**M. Mosley:** Oui, c'est ainsi qu'elle est rédigée. En fait, elle abroge l'article et le remplace par un nouvel article d'où est éliminé l'actuel alinéa 190.(1)(a), qui autorise le gouvernement fédéral à conduire un système de loterie. Je pense qu'il est très important que les honorables sénateurs prêtent une attention particulière à l'introduction du paragraphe 190.(1):

Nonobstant toutes dispositions de la présente Partie relatives aux jeux et paris, il sera légal

Ce libellé joue un rôle fort important dans les débats auquel le projet de loi a donné lieu, car il se réfère non seulement aux dispositions de l'article 189, mais à toutes les autres dispositions de la Partie V du Code criminel. Autrement dit, il se réfère non seulement aux dispositions de l'article 189 concernant les loteries, mais aussi aux autres dispositions de cette partie portant sur les jeux et les paris.

La semaine dernière, par exemple, un des témoins a cité la définition d'«appareil à sous» donnée par le paragraphe 180(3) et la présomption, au paragraphe 180(2) qu'aux fins des poursuites engagées en vertu de cette partie, un local que l'on trouve muni d'un appareil à sous est de façon concluante présumé une maison de jeu.

Quand ils lisent cela, les honorables sénateurs doivent se rappeler l'introduction du paragraphe 190(1):

Nonobstant toutes dispositions de la présente Partie relatives aux jeux et paris, il sera légal . . .

Cette clause dérogatoire prime sur tout autre élément de la Partie V du Code criminel. Dans le contexte des dispositions du paragraphe 190.(1), elle prime sur toutes les autres clauses de la Partie V. Ce point est à l'origine du différend qui oppose le ministère de la Justice et le ministère du Procureur général de l'Ontario, de même qu'une autre partie de l'article 190 dont je parlerai en temps voulu.

Poursuivons notre examen des modifications. Le nouvel alinéa 190(1)(b) mettait sur un même pied les loteries organisées à des fins charitables ou religieuses dans une vente de charité et les loteries organisées à des fins charitables ou religieuses ailleurs que dans une vente de charité. La loi limite actuellement le montant des mises et le montant des prix attribués dans une loterie organisée dans une vente de charité. La modification traite de la même façon toutes les loteries organisées à des fins charitables ou religieuses et permettra aux provinces d'établir leurs propres limites monétaires.

## [Text]

Last week there was a fundamental error made in the course of the testimony, not by Mr. Morton but by the representatives of the police agency. There were repeated references made to the monetary limits involving charitable or religious organizations. Unfortunately, that overlooked the actual reading of this section as it is now in the Criminal Code. Honourable senators have before them copies of these. If we examine 190(1)(c) as it reads now, we will find, under the main part of paragraph (2), two subparagraphs. The first reads, simply:

if

- (i) the proceeds from the lottery scheme are used for a charitable or religious object or purpose, and
- (ii) in the case of a lottery scheme conducted by the charitable or religious organization at a bazaar,

(A) the amount or value of each prize awarded does not exceed one hundred dollars, and

(B) the money or other valuable consideration paid to secure a chance to win a prize does not exceed fifty cents;

The representatives from the police agencies last week read subparagraph (ii) as applying to any lottery scheme operated by a charitable or religious organization under the authority of a licence under 190(1)(c), a fundamental error which came, with the greatest of respect for the gentlemen who appeared before you, from a lack of understanding of the role of legal gambling in this country, the lack of understanding which flows, I suggest, from the fact that the Province of Ontario has never gone into the field as deeply as have some of the other provinces. Other provinces, such as Alberta and Manitoba, have established strict gaming controls and have paid a great deal of attention to the provisions of section 190, because they operate under that section exclusively.

That error is important, I think, in the context of this discussion, because it was suggested to honourable senators repeatedly that there was a major change in these amendments by opening the monetary limits which are currently found in subparagraph (ii). With the greatest of respect, there are lottery schemes involving gaming. I will come to the definition of "lottery scheme" in due course, but the meaning of "lottery scheme" includes a game of chance or mixed chance and skill. That is because section 190 says that, in that section, "lottery scheme" includes a game. There is a definition in section 179 of the Criminal Code of the word "game" as meaning a game of chance or mixed chance and skill. So whenever we see a reference to "lottery scheme" in section 190, we must remember that it includes a game of chance or a game of mixed chance and skill.

It was suggested to this committee last week that there was a major change being made here because the monetary limits for charitable or religious organizations were being lifted. That

## [Traduction]

La semaine dernière, une erreur fondamentale a été commise dans un témoignage, non celui de M. Morton, mais celui du représentant des forces de l'ordre. Le témoin a mentionné à plusieurs reprises les limites monétaires visant les organismes de charité ou les organismes religieux. Malheureusement, le témoin n'a tenu aucun compte du libellé de l'article qui figure actuellement dans le Code criminel. Les honorables sénateurs ont cet article sous les yeux. Si nous examinons l'alinéa 190(1)(c), tel qu'il est actuellement libellé, nous trouvons deux sous-alinéas sous le corps principal de l'alinéa (2). Le premier de ces sous-alinéas dit simplement ceci:

(i) si le produit du système de loterie est utilisé pour des fins ou œuvres charitables ou religieuses, et

(ii) si, dans le cas d'un système de loterie conduit par un organisme de charité ou un organisme religieux dans une vente de charité,

(A) Le montant ou la valeur de chaque prix attribué ne dépassent pas cent dollars, et

(B) l'argent ou autre valeur payés pour obtenir une chance de gagner un prix ne dépassent pas cinquante cents;

La semaine dernière, les représentants des forces de police ont interprété le sous-alinéa (ii) comme s'appliquant à toute loterie exploitée par un organisme de charité ou un organisme religieux au titre d'un permis délivré en vertu de l'alinéa 190(1)(c). Il s'agit là d'une erreur fondamentale qui, avec tout le respect que je dois aux témoins qui ont comparu devant vous, découle d'une mauvaise compréhension du rôle du jeu légal au Canada. Ce manque de compréhension s'explique, à mon avis, par le fait que la province de l'Ontario ne s'est pas lancée dans ces opérations autant que certaines des autres provinces. D'autres provinces comme l'Alberta et le Manitoba ont établi des mécanismes stricts de contrôle du jeu et ont examiné de très près les dispositions de l'article 190, parce que c'est exclusivement en vertu de cet article qu'elles peuvent réglementer le jeu.

Cette erreur est, selon moi, importante dans le contexte de ces débats, car on vous a fait valoir à plusieurs reprises que les modifications donneraient lieu à un changement important, en repoussant les limites actuellement prévues par le sous-alinéa (ii). J'aimerais préciser, bien respectueusement, qu'il existe des loteries qui comprennent un certain élément de jeu. Je viendrais à la définition de «loterie» en temps utile et je me contenterais de dire pour le moment que «loterie» peut désigner un jeu de hasard ou un jeu où se mêlent le hasard et l'adresse. En fait, l'article 190 précise qu'à cet article, «système de loterie» comprend un jeu. L'article 179 du Code criminel définit le mot «jeu» comme désignant un jeu de hasard ou un jeu où se mêlent le hasard et l'adresse. Par conséquent, chaque fois que l'article 190 parle d'un «système de loterie», il faut se rappeler que cela comprend un jeu de hasard ou un jeu où se mêlent le hasard et l'adresse.

Certains ont fait valoir au comité la semaine dernière que le projet de loi proposait un changement important, parce qu'il augmentait les limites monétaires imposées aux organismes de



*Text]*

s not the case. They are being lifted only in respect of those events conducted at bazaars. There is no legal definition of bazaar and I am not aware of any cases of defining what a bazaar is. But I suggest you to quite strongly that it does not cover the type of event that is being conducted for gaming purposes by charitable and religious organizations in most jurisdictions in this country at this time. The new paragraph 90(1)(c) would extend to the board of any fair or exhibition approved by the province the ability to conduct and manage a lottery scheme under provincial licence. At present only cultural fairs or exhibitions may be licenced. That is also an expansion in the sense that it extends from simply agricultural fairs to any fair or exhibition. Once again, it must be approved by the province before this exemption would apply.

The amendments to paragraph 90(1)(d) concern lotteries which are operated by persons at public places of amusement. The changes there would simply raise the current monetary limits for prizes and considerations to \$500 and \$2 respectively from the current limits of \$100 and \$.50. It was suggested that the current limits are unrealistic at current values. The new paragraph 90(1)(f) would incorporate the current subsection 90(1.1) which concerns licensing of inter-provincial lotteries. There are then a series of amendments to subsections 90(1) and 90(1.1) which remove each of the individual authorizations in paragraphs 90(1), (a) to (f), and replace them by a general paragraph of authorization in 90(1)(g). That paragraph would permit any person for the purposes of the operation of or participation in a lottery scheme to do anything required for the conduct, management or operation of or participation in such lottery scheme. Again, it is completely under the authorization and control of the provincial government. The same series of amendments would also permit provincial governments and approved fair or exhibition boards to operate a wheel of fortune. Currently only licensed charitable or religious organizations and persons at a public place of amusement may operate wheels of fortune. It is suggested that that is a major change from the current state of the law. With the greatest respect, I do not think that it makes much difference whether a charitable or religious organization or persons at a public place of amusement may operate wheels of fortune but not the provincial governments and approved fair or exhibition boards. We are simply talking about another variant of gaming.

The new paragraph 90(1)(h) would amend the current subsection 90(4.1) to permit the manufacture and export of gaming and betting equipment to any place where it is lawful to use such things or where a legal structure exists for the approval of such things. In other words, if it is unlawful in the other jurisdiction, it cannot be exported from Canada. The merits of that amendment are that there are businesses within Canada which have the technology at present to produce the equipment suitable for this purpose, and it would contribute to the strength of those businesses. These are reputable firms. For

*[Traduction]*

charité ou aux organismes religieux. Ce n'est pas le cas. Ces limites ne sont augmentées que dans le cas des loteries organisées dans des ventes de charité. Il n'y a pas de définition légale de «vente de charité» et je n'ai connaissance d'aucun cas où l'expression «vente de charité» ait été définie. À mon avis, les ventes de charité n'englobent pas le type d'événement organisé actuellement à des fins de jeu par des organismes de charité ou des organismes religieux dans la plupart des provinces. Le nouvel alinéa 90(1)(c) donnerait au conseil de toute foire ou exposition approuvée par la province le droit de mettre sur pied et d'exploiter une loterie en vertu d'un permis provincial. À l'heure actuelle, de tels permis ne peuvent être délivrés qu'à des foires ou expositions agricoles. Il s'agit donc également d'une expansion, en ce sens qu'au lieu de viser uniquement les foires agricoles, l'exemption s'applique à toute foire ou exposition. Encore une fois, l'exemption ne s'applique qu'avec l'approbation de la province.

Les modifications apportées à l'alinéa 90(1)(d) visent les loteries exploitées par des personnes dans un lieu d'amusement public. Les changements porteraient simplement à 500 \$ et 2 \$ respectivement les limites monétaires de 100 \$ et 0,50 \$ actuellement imposées aux prix et à la mise. Il a été indiqué que les limites actuelles ne sont pas réalistes dans le contexte des valeurs d'aujourd'hui. Le nouvel alinéa 90(1)(f) engloberait l'actuel paragraphe 90(1.1), qui porte sur les permis délivrés à l'égard de loteries interprovinciales. Il y a ensuite une série d'amendements qui modifient les paragraphes 90(1) et 90(1.1) en supprimant les autorisations individuelles prévues aux alinéas 90(1)(a) à 90(1)(f), pour les remplacer par une autorisation générale à l'alinéa 90(1)(g). Aux fins de l'exploitation d'une loterie ou de la participation à une telle loterie, cet alinéa permettrait à toute personne de prendre les mesures nécessaires pour mettre sur pied, administrer ou gérer la loterie, ou participer à celle-ci. Ici encore, toutes ces activités doivent être autorisées et contrôlées par le gouvernement fédéral. Cette série de modifications permettrait également aux gouvernements provinciaux et aux conseils de foires et expositions approuvées d'exploiter des roues de la fortune. À l'heure actuelle, seuls les organismes de charité ou les organismes religieux et les personnes dans un lieu d'amusement public peuvent exploiter des roues de la fortune en vertu d'un permis. Certains font valoir que c'est là un changement profond par rapport à la loi en vigueur. Je pense, bien respectueusement, qu'il importe peu que ce soit un organisme de charité, un organisme religieux, une personne dans un lieu d'amusement public, un gouvernement provincial ou le conseil de foires et d'expositions approuvées qui puisse exploiter des roues de la fortune. Nous ne parlons ici que d'une autre variante du jeu.

Le nouvel alinéa 90(1)(h) modifierait l'actuel paragraphe 90(4.1) en permettant la fabrication d'équipement de jeu et de pari et l'exportation d'un tel équipement à tout endroit où son utilisation est permise par la loi et où il existe une structure légale pour son approbation. Autrement dit, un tel équipement ne peut être exporté du Canada à un pays où son utilisation n'est pas permise par la loi. Cette modification présente l'avantage de permettre l'expansion commerciale d'entreprises canadiennes disposant actuellement de la technologie nécessaire pour fabriquer l'équipement en question. Il s'agit d'entreprises



*[Text]*

example, in the lottery ticket field, both the British American and the Canadian Bank Note Corporations are among the leaders in the world in the production of tickets, including tickets which are in themselves a form of game. In other words, you play with the ticket. You strike something off or you open it up and the prize that you may or may not win is indicated on the ticket. The amendment to subsection 190(2) would provide that the terms and conditions of a licence issued by the Lieutenant Governor in Council of a province may be prescribed by any law enacted by the legislature of that province, as well as by the Lieutenant Governor in Council or a person designated by him. The current provision does not apply for provincial legislation. We feel that that is an oversight. The provinces who wish to enter into the field of gaming may want to legislate the controls that are to be applied through licences, rather than to simply have them done through executive fiat or through Order in Council. The new subsection 190(3) would provide for offences in respect of persons who do anything that is not authorized by or pursuant to the provisions of section 190. This amendment extends the scope of the current controls because it will cover now not only the conduct and management of a lottery scheme, but the operation of that lottery scheme and will also cover anyone who participates in the lottery scheme, which is not the current situation.

The new subsection 190(4) would define lottery schemes. The legal authority for a provincially operated or licensed activity would be clarified to specifically permit in legislation the operation of lotteries and games that involve betting, pool selling and pool system betting. This conduct is currently permitted under judicial interpretation of the present law. The provinces would be restricted, however, from operating or licensing the operation of a dice game, three card monte, punch board or coin table. The reason for those restrictions is that those particular forms of gaming are susceptible to control by the operator.

**Senator Nurgitz:** What was that?

**Mr. Mosley:** There is more scope for control by the operator, the person who is managing the game at the time. For example, three card monte, as was explained last week, is a term that is popularly known as a shell game where the person is switching an object under covers, and the bet is placed on which of the covers under which the object is to be found. You will see it on the streets of any large American city, but it is, of course, subject to the sleight of hand of the person who is operating the game. For that reason, it is not felt to be a suitable type of game for legalized gambling in the country.

**Senator Nurgitz:** And dice?

**Mr. Mosley:** Dice is excluded for the same reason. However, the committee has received a letter from the Attorney General of Manitoba. The Attorney General of Manitoba wants this bill to go further and to permit provinces to operate dice games because there are now secure forms of a dice game where the operator does not handle the dice himself. The Attorney Gen-

*[Traduction]*

de bonne réputation. Dans le secteur des billets de loterie, par exemple, la British American Bank Note Corporation et la Canadian Bank Note Corporation sont parmi les plus grands producteurs mondiaux de billets de loterie, y compris de billets qui constituent en eux-mêmes une sorte de jeu. Autrement dit, on peut jouer avec le billet, c'est-à-dire biffer quelque chose ou ouvrir le billet pour voir si l'on a gagné quelque chose. En vertu de la modification du paragraphe 190(2), les conditions d'une licence délivrée par le lieutenant-gouverneur en conseil d'une province peuvent être fixées par toute loi de cette province ainsi que par le lieutenant-gouverneur en conseil ou une personne qu'il aura désignée. La disposition en vigueur ne s'applique pas à la législation provinciale. Nous pensons qu'il s'agit là d'une omission. Les provinces qui désirent se lancer dans le domaine du jeu peuvent vouloir établir par voie législative les contrôles qui seront exercés par l'intermédiaire des licences plutôt que d'avoir recours à des décisions de l'exécutif ou à des décrets du conseil. Le nouveau paragraphe 190(3) énumère les délits dont se rendrait coupable une personne commettant un acte non autorisé par les dispositions de l'article 190 ou en vertu de ces dispositions. Cette modification étend la portée actuelle des mécanismes de contrôle, parce qu'elle visera non seulement la mise sur pied et l'administration d'une loterie, mais aussi l'exploitation de cette loterie, ainsi que tout participant à la loterie, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Le nouveau paragraphe 190(4) définirait les loteries. Cela permettrait de clarifier l'autorisation légale d'une activité provinciale ou d'une activité faisant l'objet d'un permis provincial, afin de permettre expressément dans la loi l'exploitation de loteries et de jeux associés au pari, à la vente d'une mise collective ou à des paris collectifs. Ces activités sont actuellement autorisées en vertu de l'interprétation judiciaire de la loi en vigueur. Il serait toutefois interdit aux provinces d'exploiter un jeu de dés, un jeu de bonneteau, une planchette à poinçonner ou une table à monnaie ou de délivrer un permis pour leur exploitation. Cette restriction a été prévue parce que ces formes de jeu se prêtent à la manipulation de la part de l'exploitant.

**Le sénateur Nurgitz:** Qu'avez-vous dit?

**M. Mosley:** L'exploitant, c'est-à-dire la personne qui administre le jeu peut plus facilement l'influencer. Prenez l'exemple du jeu de bonneteau. Comme il a été expliqué la semaine dernière, il s'agit du jeu communément appelé le tour des gobelets, qui consiste à faire passer rapidement un objet sous des gobelets, les parieurs devant chercher à deviner sous quel gobelet se trouve l'objet. C'est un jeu qui se pratique dans les rues de toute grande ville américaine, mais qui se prête à l'escamotage malhonnête de la part du manipulateur. Pour cette raison, nous avons pensé que ce n'était pas un jeu qu'il convenait de légaliser au Canada.

**Le sénateur Nurgitz:** Et les dés?

**M. Mosley:** Nous avons exclu les dés pour la même raison. Toutefois, le comité a reçu une lettre du Procureur général du Manitoba, qui aimerait que le projet de loi autorise les provinces à exploiter des jeux de dés, parce qu'il existe aujourd'hui des formes de jeux de dés ne se prêtant à aucune manipulation malhonnête, du fait que l'exploitant ne touche pas les dés lui-

## [Text]

eral of Manitoba, Mr. Penner, refers in his letter to a game called Sic Bo. As I understand it the dice are encased in some form of ball and there is no question of the person operating the game manipulating the dice to control the result. So Manitoba would like us to go further, but for the time being, we feel that that is not an appropriate change to make. However, if these, as they suggest, highly secure forms of dice games prove to be such, then there would be no reason in principle for excluding such games from the operation of the law.

In addition, the proposal would not permit the provinces or licensed organizations to conduct any type of betting, pool selling or pari-mutuel system betting on any race, fight or single sporting event or athletic contest. They would, however, permit the provinces to operate or license under a lottery scheme, activities such as pool selling, betting and pool system betting on any combination of sports events or athletic contests and on any other contingency or contingencies, such as the drawing of numbers, other than a race, fight or single sporting event or athletic contest. The licensing of lottery schemes or gambling devices which are operated on or through any computer, video device or machine would also not be permitted. However, provincial governments themselves could operate such devices. The amendment to subsection 190(5) would ensure that the only provisions in the Criminal Code permitting pari-mutuel betting on horse races are those contained in section 188, which limits the field to the federal government. And, finally, subsection 4 simply indicates that the act or any provision thereof is to come into force on a day fixed by proclamation. That is a review of the scope of the bill and the amendments. As I indicated earlier there is a difference of interpretation which, if I may, is based on a difference in the reading of section 190. Last week it was suggested that certain forms of gaming were specifically addressed such as slot machines. They could not be operated under licence by the province because there was nothing specific in section 190 to permit that. With the greatest respect for that view, it is open to question particularly since the decision of the Quebec Court of Appeal in the case of the Attorney General of Canada against the Loto Quebec Corporation. The reason for that is the broad scope of the meaning of the term "lottery scheme."

As I indicated to you earlier, the definition of "lottery scheme" as it is now provided for in the Criminal Code includes a game, and the definition of the word "game" includes a game of chance or mixed chance and skill. That covers the waterfront. Virtually any type of gaming activity that you can think of can be brought within the rubric of the term "lottery scheme."

If you look at section 190 of the Criminal Code the opening words read:

Notwithstanding any of the provisions of this Part relating to gaming and betting, it is lawful

## [Traduction]

même. Dans sa lettre, le Procureur général du Manitoba, M. Penner, parle d'un jeu appelé Sicbo. D'après ce que j'ai compris, les dés sont enfermés dans une sorte de boule et il n'est donc pas possible à l'exploitant de manipuler les dés pour influencer le résultat du jeu. Le Manitoba aimerait donc que le projet de loi autorise les jeux de dés, mais, pour le moment, nous ne pensons pas que ce changement soit opportun. Par contre, si, comme le fait valoir le Manitoba, il existe bel et bien des formes de jeux de dés à l'épreuve de toute manipulation, il n'y aurait en principe aucune raison pour la loi de les interdire.

De plus, le projet de loi interdirait aux provinces ou à des organismes auxquelles elles auraient délivré un permis d'exploiter tout système de paris, toute vente de mise collective ou tout système de pari mutuel sur une course ou un combat ou sur une seule épreuve ou manifestation sportive. Par contre, il permettrait aux provinces de mener, dans le cadre d'une loterie, des activités comme la vente d'une mise collective, des paris et des paris collectifs sur une combinaison d'épreuves ou de manifestations sportives et sur tout autre événement ou série d'événements, comme le tirage de numéros, autres qu'une course, un combat ou une seule épreuve ou manifestation sportive, et de délivrer des permis pour de telles activités. Le projet de loi interdirait également aux provinces de délivrer des permis pour des loteries ou dispositifs de jeu exploités par un ordinateur, un dispositif électronique de visualisation ou une machine. Par contre, les provinces elles-mêmes seraient libres d'exploiter de tels dispositifs. La modification du paragraphe 190(5) permettrait de s'assurer que les seules dispositions du Code criminel autorisant les paris sur des courses de chevaux par l'intermédiaire d'un système de pari mutuel sont celles de l'article 188, qui réserve ces activités au gouvernement fédéral. Enfin, le paragraphe 4 indique simplement que la loi ou une quelconque de ses dispositions doit entrer en vigueur à la date fixée par proclamation. Voilà qui termine cet examen du projet de loi et des modifications. Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, il existe une différence d'interprétation qui, à mon avis, part d'une compréhension différente de l'article 190. On vous a fait valoir, la semaine dernière, que certaines formes de jeu comme les appareils à sous étaient visées expressément et que ces appareils ne pouvaient être exploités en vertu d'un permis provincial, parce que l'article 190 ne comportait aucune disposition autorisant expressément cette exploitation. Je pense que cette opinion peut être contestée, notamment depuis le jugement rendu par la Cour d'appel du Québec dans l'affaire opposant le Procureur général du Canada à la société Loto Québec. La raison de cette incertitude est le sens assez large donné à l'expression «système de loterie».

Comme je l'ai déjà indiqué, la définition de «système de loterie» actuellement donnée par le Code criminel comprend un jeu et la définition du mot «jeu» comprend un jeu de hasard ou un jeu où se mêlent le hasard et l'adresse. Cela couvre toutes les possibilités. Presque tous les jeux auxquels on peut songer tombent dans cette définition de «système de loterie».

L'introduction de l'article 190 du Code criminel précise:

Nonobstant toutes dispositions de la présente Partie relatives aux jeux et paris, il sera légal



## [Text]

There is nothing in Part V which specifically prohibits slot machines. There is a presumption that applies when slot machines are located in the premises that the premises are a common gaming house and there is a prohibition against common gaming houses.

Just to illustrate the broadest extent of the reasoning applying to section 190, the use of a slot machine can be construed to be a game. It can, therefore, be construed to be a lottery scheme, and if it can be construed to be a lottery scheme, the provincial government can either operate that or license its operation under section 190 notwithstanding the fact that another section in the Criminal Code in that part says that premises in which slot machines are located are common gaming houses.

I should point out that the provinces have not gone so far as to start to license or operate slot machines. To illustrate the extent to which that interpretation can go, there is a decision of the New Brunswick Court of Appeal in 1982 *Regina versus Finnigan* in which the accused was operating a gaming establishment on a parking lot in New Brunswick. A licence had been issued to the Canadian Legion to run this establishment. The accused was operating slot machines. They were confiscated; he was charged; he argued that he was operating under a licence. He was convicted and the conviction was upheld because he could not establish that he was the licensee that the province had given authority to operate. Notwithstanding that, the Court of Appeal allowed his appeal against sentence and gave him back his slot machines.

That is perhaps the extreme reach of that interpretation. The narrow extreme is that which was conveyed to you last week where the witnesses who appeared on behalf of the Ontario Police Community and the Ontario Ministry of the Attorney General, whereby you can only read section 190 as permitting those things which are specifically referred to in section 189(1)(a) to (g). Section 189 is basically a prohibition section. It says that you cannot do these things and then it lists a broad variety of types of gaming activity. Section 190 in its subparagraphs specifically at present excludes those paragraphs. Whether it is charitable or religious as opposed to agricultural fair or a government operation there is a difference between whether the exceptions are section 189(1)(a) to (f) or section 189(1)(a) to (g).

The narrow interpretation is that you can only look to those things in section 189 which are prohibited by that section. That overlooks, unfortunately, the opening words in section 190(1) "Notwithstanding any of the provisions of this Part relating to gaming and betting, it is lawful" and overlooks the breadth of the definition of the term "lottery scheme."

The provincial governments outside of Ontario have not overlooked the breadth of this provision and it is on the basis of their interpretation of it that they have established the lottery schemes, the games and the casino operations that are in place now.

## [Traduction]

Il n'y a rien dans la Partie V qui interdise expressément les appareils à sous. Toutefois, un local que l'on trouve muni d'appareils à sous est présumé une maison de jeu, que la loi interdit.

Pour illustrer jusqu'où on peut pousser le raisonnement dans le cas de l'article 190, on peut considérer que l'emploi d'un appareil à sous constitue un jeu. On peut donc considérer qu'il s'agit d'un système de loterie, auquel cas le gouvernement provincial peut l'exploiter ou peut délivrer un permis pour son exploitation en vertu de l'article 190, bien qu'un autre article de cette partie du Code criminel précise que les locaux où se trouvent des appareils à sous sont des maisons de jeu.

Il me faut préciser que les provinces n'ont pas encore commencé à exploiter des appareils à sous ou à délivrer des permis pour leur exploitation. Pour illustrer jusqu'où peut nous mener cette interprétation, j'aimerais vous référer à un jugement rendu en 1982 par la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick. Il s'agit de l'affaire «La Reine contre Finnigan», où l'accusé exploitait un établissement de jeu dans un terrain de stationnement au Nouveau-Brunswick. La Légion canadienne avait reçu un permis pour exploiter cet établissement. L'accusé exploitait des appareils à sous. Ses appareils furent confisqués et il fut inculpé. Il fit valoir qu'il les exploitait en vertu d'un permis. Il fut condamné et la condamnation fut confirmée, parce qu'il ne put établir qu'il était la personne à laquelle la province avait délivré un permis. Malgré cela, la Cour d'appel l'autorisa à faire appel et lui rendit ses appareils à sous.

Voilà probablement l'interprétation la plus vaste. L'interprétation la plus restreinte est celle qui vous a été donnée la semaine dernière par les témoins qui ont comparu au nom des forces de police de l'Ontario et du ministère du Procureur général de l'Ontario, et qui avancent que l'article 190 ne permet que les choses expressément mentionnées aux alinéas 189(1)(a) à 189(1)(g). L'article 189 est essentiellement un article d'interdiction. Il précise qu'il est interdit de faire certaines choses et énumère une grande variété de types de jeux. Dans ses sous-alinéas, l'article 190 exclut expressément ces alinéas. Qu'il s'agisse d'un organisme de charité ou d'un organisme religieux plutôt que d'une foire agricole ou d'une exploitation provinciale, il y a une distinction à faire entre les exceptions prévues par l'article 189(1)(a) à (f) et celles prévues par l'article 189(1)(a) à (g).

Si l'on veut interpréter la loi de façon restreinte, on peut dire qu'il ne faut considérer, dans l'article 189, que les choses interdites par cet article. Malheureusement, cette interprétation ne tient aucun compte de l'introduction du paragraphe 190(1) «Nonobstant toutes dispositions de la présente Partie relatives aux jeux et paris, il sera légal», et ne tient aucun compte de la portée de la définition de l'expression «système de loterie».

Les gouvernements provinciaux autres que l'Ontario ont tenu compte de la portée de cette disposition et c'est à partir de leur interprétation de cette disposition qu'ils ont établis leurs systèmes de loterie, leurs jeux et leurs casinos.



[Text]

That came to a head in the Loto Quebec case because the lottery corporation within Quebec had started a game called Hockey Select which was a form of pool in which the player would bet on the combination of results on a number of sporting events and the payout was based on the number of players and the number of sporting events which were correct. It was argued by the Government of Canada that that was a form of pari-mutuel betting and that because of the current section 190 subsection (6) which reads "nothing in this section shall be construed as authorized in the making or recording of bets made through the agency of the pari-mutuel system other than in accordance with section 180(8)," that it was illegal. A Quebec Court of Appeal said that it was not illegal. The province can do it under its authority in section 190 and they tied it in specifically to one of the paragraphs in section 189, but they went on to say in any event that this is a game and, therefore, it is a lottery scheme and the province can operate or license the operation of this because of the scope of the definition in section 190 subsection 5.

The situation that we have now is the following: Many of the provinces are operating casinos on an interpretation of the current provisions which the Minister of Justice of Canada said as far back as 1972 was permissible and which appears to have been confirmed by the decision of the Quebec Court of Appeal in the Attorney General of Canada against the Loto Quebec Corporation. One province is suggesting through its police community and the Ministry of the Attorney General of that province that that is an incorrect interpretation of the law.

In effect, what has been suggested is that the schemes in the other provinces are being operated illegally and that the attorneys general of those provinces are countenancing the operation of a legal gaming scheme within their boundaries.

What has also been suggested is that the provincial governments cannot be trusted to control gaming within their boundaries. With the greatest respect, that is a position which the Department of Justice certainly cannot support. The policy of the federal government since 1969 has been to extend to the provincial governments the right to control these activities within their boundaries. That policy has been consistently applied with the one exception of the area of pari-mutuel betting where the federal government challenged the provincial right to operate in that area and lost, but that position is consistent with the amendments in Bill C-81.

No provincial government in this country is about to operate, or to approve, or to license the type of Las Vegas or Atlantic City gambling establishment that was suggested last week would come about as a result of these amendments. With the greatest respect to the witnesses who made that suggestion, it ignores the responsibility for the public interest that the provincial governments have over activities within their boundaries.

Madam Chairman, that concludes my remarks.

[Traduction]

Le cas de Loto Québec a forcé une décision, parce que cette société avait lancé au Québec un jeu appelé Hockey Select, une forme de pari collectif où les joueurs misaient sur la combinaison des résultats d'un certain nombre d'épreuves sportives et où les prix étaient basés sur le nombre de joueurs et sur le nombre d'épreuves sportives qui avaient été devinées correctement. Le gouvernement du Canada a fait valoir qu'il s'agissait d'une forme de pari mutuel et, par conséquent, d'un jeu illégal, car l'actuel paragraphe 190(6) dit «Rien au présent article ne doit s'interpréter comme permettant de faire ou d'inscrire des paris par l'intermédiaire d'un système de pari mutuel, si ce n'est en conformité de l'article 188.» Une Cour d'appel du Québec a jugé que le jeu n'était pas illégal, car l'article 190 donnait à la province le pouvoir d'autoriser ce jeu. La Cour a expressément invoqué l'un des alinéas de l'article 189 et a ajouté qu'il s'agissait n'importe comment d'un jeu et, par conséquent, d'un système de loterie, autrement dit que la province pouvait l'exploiter ou délivrer un permis pour son exploitation, du fait de la portée de la définition donnée au paragraphe 5 de l'article 190.

A l'heure actuelle la situation est la suivante: un grand nombre de provinces exploitent actuellement des casinos en se basant sur une interprétation des dispositions actuelles que le ministre de la Justice a trouvée admissible en 1972 et qui semble avoir été confirmée par le jugement de la Cour d'appel du Québec dans l'affaire opposant le Procureur général du Canada à la société Loto Québec. Par contre, une province ou, plus précisément, les forces de police et le ministère du Procureur général de cette province avancent qu'il s'agit là d'une interprétation erronée de la loi.

Cela revient à dire que les autres provinces exploitent illégalement ces systèmes et que les procureurs généraux de ces provinces sanctionnent l'exploitation d'un système de jeu légal dans leur province.

Il a également été avancé qu'on ne peut laisser aux gouvernements provinciaux le soin de contrôler les jeux sur leur propre territoire. A mon avis, c'est là une position que le ministère de la Justice ne saurait appuyer. Depuis 1969, la politique du gouvernement fédéral a consisté à donner aux gouvernements provinciaux le droit de contrôler ces activités sur leur propre territoire. Cette politique a été appliquée de façon uniforme, sauf que le gouvernement fédéral a contesté le droit des provinces d'exploiter des paris mutuels, mais n'a pas eu gain de cause. Toutefois, cette position est conforme aux modifications proposées par le projet de loi C-81.

Contrairement à ce que pensent certains, qui ont fait valoir la semaine dernière que ces modifications pourraient aboutir à ce genre de situation, aucune province n'est sur le point d'exploiter ou d'approuver un établissement de jeu semblable à ceux de Las Vegas ou d'Atlantic City, ni à délivrer un permis pour un tel établissement. Avec tout le respect que je dois aux témoins qui ont avancé cette hypothèse, je pense qu'ils ne tiennent aucun compte de la responsabilité que les gouvernements provinciaux ont à l'égard de l'intérêt public en ce qui concerne ces activités sur leur territoire.

Madame la présidente, voilà qui met fin à mes observations.

[Text]

**The Chairman:** That is very helpful. Thank you, Mr. Mosley.

**Senator Nurgitz:** I really intended to save my questions for the two RCMP witnesses but I do not want to let Mr. Mosley go without making this one comment. I understand fully what he is talking about in terms of the exclusion of some games where control is in the hands of a single dealer—a person who controls the game. I did not understand how dice leaves more control in the hands of a single person operating the game than, for instance, blackjack with a dealer or even in the case of a roulette wheel.

**Mr. Mosley:** If I may, I would like to refer that question to Mr. Robinson.

**Sergeant R.G. Robinson, Gaming Specialist, Royal Canadian Mounted Police:** Do I understand correctly, senator, that you are referring to games that are dealt by individuals?

**Senator Nurgitz:** Mr. Mosley in his presentation said there is an exclusion of dice games, three-card monte, punch boards and so on, the reasoning being that it is more readily controllable by a single dealer or operator. I think that is what he intended and I see that he is nodding his head in agreement. In a dice game, for example, does the shooter not select two dice out of a group of many?

**Mr. Robinson:** In a craps game, for example, in a casino in the United States, the person has his hands on the dice. The problem with that is never ending because the dice can be switched. It is very easy to cheat with that method. In fact, to go one step further, the provinces do not even allow players to touch the cards in blackjack. Only the dealer can touch the cards in blackjack.

**Senator Nurgitz:** They are dealt open?

**Mr. Robinson:** It is dealt not by hand but from a shoe, holding four decks of cards.

**The Chairman:** Honourable senators, before we continue, I think Commissioner Jensen has a statement to make. I invited your comments, Senator Nurgitz, but perhaps we could hear from Commissioner Jensen and we can open the questioning following that.

**Mr. Henry Jensen, Deputy Commissioner, Royal Canadian Mounted Police:** Madam Chairman and honourable senators, I am the Senior Deputy Commissioner of the RCMP representing Commissioner Simmons before you today. Many of you are aware that the RCMP is responsible for provincial policing services in eight provinces of Canada, the two territories of Canada plus in excess of 190 municipalities. Acting in that role, we are responsible for the law enforcement provisions that we are dealing with today relative to lottery schemes.

I have had an opportunity to examine the provisions of Bill C-81 and to assess them in comparison with the provisions of the existing Criminal Code. Taking into account existing interpretations relative to the law as it exists in the Criminal Code today, and the practices which exist across Canada within jurisdictions which we police in relation to the licensing and operation of various forms of gambling, I am of the view that the provisions contained in Bill C-81 recognize the existing

[Traduction]

**La présidente:** Ces observations ont été fort utiles. Je vous remercie, M. Mosley.

**Le sénateur Nurgitz:** Je voulais réserver mes questions pour les deux témoins de la GRC, mais j'ai un commentaire à faire avant le départ de M. Mosley. J'ai bien compris ce qu'il nous a dit à propos de l'exclusion de certains jeux pouvant être contrôlés par une seule personne. Par contre, je ne comprends pas en quoi une personne peut contrôler les dés plus qu'un jeu de black-jack ou une roulette.

**M. Mosley:** Si vous le permettez, je laisserai M. Robinson répondre à cette question.

**Le sergent R. G. Robinson, spécialiste des jeux, Gendarmerie royale du Canada:** Si j'ai bien compris, monsieur le sénateur, vous voulez parler des jeux tenus par des croupiers?

**Le sénateur Nurgitz:** Dans son exposé, M. Mosley a indiqué que les jeux de dés, le jeu de bonneteau, la planchette à poinçonner, etc., avaient été exclus parce qu'il est plus facile à un croupier ou à un exploitant de les manipuler. Je pense que c'est ce qu'il a voulu dire et je vois qu'il hoche la tête pour le confirmer. Dans un jeu de dés, par exemple, le joueur ne choisit-il pas deux dés parmi plusieurs?

**M. Robinson:** Dans les jeux de dés, tels qu'ils se pratiquent, par exemple, dans un casino des États-Unis, la personne a ses mains sur les dés. Cela pose des problèmes, parce qu'il est possible de changer les dés. Il est très facile de tricher ainsi. En fait, pour aller même plus loin, les provinces ne permettent même pas aux joueurs de blackjack de toucher les cartes. Dans un jeu de blackjack, seul le croupier peut toucher les cartes.

**Le sénateur Nurgitz:** Comment les cartes sont-elles données?

**M. Robinson:** Elles ne sont pas données à la main, mais à l'aide d'un sabot qui contient quatre jeux de cartes.

**La présidente:** Honorables sénateurs, avant que nous poursuivions, je pense que le commissaire Jensen a une déclaration à nous faire. Je vous ai invité à faire des commentaires, sénateur Nurgitz, mais nous pourrions peut-être attendre d'avoir entendu le commissaire Jensen avant de poser des questions.

**M. Henry Jensen, sous-commissaire, Gendarmerie royale du Canada:** Madame la présidente et honorables sénateurs, en ma qualité de sous-commissaire principal de la GRC, je représente aujourd'hui le commissaire Simmons. Comme la plupart d'entre vous le savent, la GRC assure des services de police dans huit provinces et dans les deux territoires, ainsi que dans plus de 190 municipalités. Dans ce rôle, la GRC doit faire respecter les dispositions de la loi se rapportant aux systèmes de loterie, que nous examinons aujourd'hui.

J'ai eu l'occasion d'examiner les dispositions du projet de loi C-81 et de les comparer aux dispositions actuelles du Code criminel. Conscient des interprétations auxquelles a donné lieu la loi, telle que l'énonce actuellement le Code criminel, et des pratiques en cours dans les provinces où nous sommes chargés d'appliquer la loi concernant la délivrance de permis de l'exploitation de diverses formes de jeu, j'estime que les dispositions du projet de loi C-81 tiennent compte de la situation qui



*[Text]*

reality in the areas that we police and that they articulate, in a clearer way, for our police officers who must enforce them and for the licensing authority, as to the types of lottery schemes that may be permitted by various groups—the provinces, charitable organizations, boards of fairs or exhibitions, or other persons.

I am of the opinion that we are not allowing the law of Canada to be violated today nor is that our intention. Whether it were a private organization, a charitable organization or the government of a province which was violating the criminal law, we would take action.

This improved clarity, in my view, should serve to facilitate improved law enforcement in this area. It will enable provinces, by virtue of proposed changes to section 190, to attach conditions which will have force of law. In my view, that will assist in proper supervision and control of the events and in the application of sanctions by the authorities for any breaches of the law.

As a senior police administrator, I share much of the concern which was expressed by some of my police colleagues in other jurisdictions in Canada. However, I am not alarmed by the proposed amendments for the reasons which I cited earlier: they recognize the existing situation in the country; clarify the law for easier interpretation by a police officer who must apply them; and provide for sanctions if the conditions of the permit or licence are, in fact, breached.

As expressed by other police officials, there is cause for concern when decisions are taken by provinces with respect to licensing. These decisions should be taken in full recognition of any impact they might have on law enforcement at the local level, on crime and on the potential for undesirables to gain privileges through the licensing process. Great care must be taken to ensure that these undesirables are screened out and do not acquire or, if they have acquired, do not retain such privileges and licences. There is no doubt that this screening process is essential and that it would increase the workload of all police authorities, of course, commensurate with the level of licensing which a province would undertake.

Whenever large numbers of people congregate in a particular community or region of the country, whether to attend sporting events, gambling events, rodeos, fairs, church, or what have you, they bring with them law enforcement problems and an additional demand for law enforcement service and often result in an increase in the crime rate in some situations. Licensing authorities must be cognizant of the impact on law enforcement when they make their decisions to license or not to license.

Further, there must be sufficient supervisory staff in place to ensure that these lotteries are conducted in accordance with the law and in accordance with the conditions that are attached to the licensing process.

*[Traduction]*

existe actuellement dans les provinces où nous devons appliquer la loi et qu'elles indiquent de façon bien plus claire, à l'intention de nos agents qui doivent les faire respecter, ainsi qu'à l'intention des autorités responsables de la délivrance des permis, les types de loteries que peuvent exploiter divers groupes: les provinces, les organismes de charité, les conseils de foires ou d'expositions, ou d'autres personnes.

Je ne pense pas que nous laissons qui que ce soit enfreindre la loi au Canada et, d'ailleurs, ce n'est pas notre intention. S'il y avait infraction du droit criminel, nous agirions, que l'auteur de l'infraction soit un organisme privé, un organisme de charité ou un gouvernement provincial.

A mon avis, les précisions apportées par le projet de loi faciliteront l'application de la loi dans le domaine des jeux. Les modifications proposées de l'article 190 en particulier permettront aux provinces de stipuler des conditions qui auront force de loi. Je pense que cela permettra aux autorités de mieux superviser et contrôler les jeux et d'appliquer des sanctions quand la loi est enfreinte.

En tant que haut fonctionnaire d'un service de police, je partage un grand nombre des inquiétudes exprimées par certains de mes collègues d'autres forces de police. Par contre, les modifications proposées ne m'inquiètent nullement pour les raisons que j'ai indiquées: ces modifications tiennent compte de la situation qui existe au Canada, clarifient la loi et la rendent plus facile à interpréter pour un agent de police qui doit l'appliquer, et prévoient des sanctions si les conditions se rattachant au permis ou à la licence ne sont pas respectées.

Comme l'ont indiqué les responsables d'autres forces de police, les décisions que prennent les provinces à l'égard de la délivrance de permis peuvent donner lieu à certaines inquiétudes. Ces décisions devraient tenir compte des effets locaux sur l'application de la loi, sur la criminalité et sur la possibilité, pour des personnes indésirables, d'obtenir des permis leur accordant certains privilèges. Il faut faire tous les efforts pour identifier ces personnes indésirables et veiller à ce qu'elles ne puissent obtenir de tels privilèges ou permis, ou à ce qu'elles ne puissent les conserver si elles les ont déjà obtenus. Il ne fait aucun doute que ce processus de sélection est essentiel et qu'il ajoutera à la charge de travail de toutes les forces de police en proportion du nombre de permis qu'une province désire délivrer.

Chaque fois que des manifestations sportives, des jeux, des rodéos, des foires, des événements religieux, etc., attirent un nombre important de personnes dans une localité ou une région donnée du pays, cela crée certains problèmes d'application de la loi, met davantage à contribution les forces de police et entraîne souvent une augmentation du nombre de délits commis dans certaines situations. Les autorités responsables de la délivrance des permis doivent avoir pleine connaissance des effets de leurs actions sur l'application de la loi, quand elles décident de délivrer ou non un permis.

Qui plus est, le personnel de supervision doit être suffisant pour s'assurer que les loteries sont administrées en conformité de la loi et en conformité des conditions se rattachant au permis.



*[Text]*

In western Canada, where casinos are licensed, the local police of jurisdiction—whether that be the Royal Canadian Mounted Police or city forces—have not, at least until this point in time, been able to associate the operation of these casinos with organized criminal activity or with any measurable increase in street crime.

I have confidence in our ability as a police force to offer advice to provincial authorities or to the licensing authority, and our experience has been that they are willing recipients of that advice and that they react to such advice.

The RCMP participates in the Canadian Association of Chiefs of Police. At its annual convention in Saint John, New Brunswick, an officer of our force served as a member of that association and, indeed, endorsed the resolution of the CACP, which I understand this committee received on a previous occasion. The reason we were able to support this resolution is based on the fact that there had been a phase one study conducted in the external environment—outside Canada—and we are of the view that it would be most useful for us, as a law enforcement agency and as advisers in this area, to gather all the knowledge which exists about the subject. We have already asked, on our own initiative, that the Solicitor General commence a second phase of that study of legalized gambling focusing on the situation in Canada. I do not believe that one can look solely to another country and its environment and draw a parallel between what exists or what is happening in that country and project that it will actually happen in our country. That depends on so many different factors. The force has a national responsibility in terms of gathering and disseminating criminal intelligence, which is useful to all law enforcement agencies concerned about organized crime in particular and crime in general. We use that framework to disseminate such information. Under a parallel program we have established, at strategic points across Canada, gaming specialists who are there to serve and assist provincial authorities and other police forces in executing their respective responsibilities.

We also operate the Canadian Police College. Within that police college, we hold specialized courses from time to time to improve the qualifications of investigators within our force and within all other forces that want to participate in the program across Canada, focusing on the problem of gambling. Thank you.

**Senator Doyle:** I have a very general question which I shall direct to the Deputy Commissioner. He spoke of the improved clarity of the proposed law. I will have to accept his word for that, not being myself an authority on the previous law, but I did not find this clear. If I were a member of the Lions Club or the Rotary Club or the legislature of Ontario, I would not know what it would or would not countenance. It seems that section 190 contradicts section 189 and that section 189 contradicts whatever else there may be—there is a litany of built-in contradictions. I speak with all due respect to the RCMP, and I am quite sure that it has experts who will, indeed, understand all of the contradictions, but your hosts will not understand them. What is there in the way of clarity for those people who have to run the business? Will they have to go through the expense of hiring RCMP officers or other gaming experts so as to figure out how to run a game of bingo according to the

*[Traduction]*

Dans l'Ouest du Canada, où l'exploitation de casinos a été autorisée, les forces de police, qu'il s'agisse de la Gendarmerie royale du Canada ou de services de police municipaux n'ont, du moins jusqu'à présent, fait aucun rapprochement entre l'exploitation de ces casinos et des activités criminelles organisées ou toute augmentation mesurable du nombre de délits.

J'ai confiance que nous pouvons, en tant que force de police, offrir nos conseils aux autorités provinciales et aux responsables de la délivrance des permis, et notre expérience montre qu'ils acceptent volontiers nos conseils et les suivent.

La GRC fait partie de l'Association canadienne des chefs de police. Au congrès annuel de l'Association, qui s'est tenu à Saint-Jean au Nouveau-Brunswick, un de nos agents, qui est membre de l'Association, a en fait appuyé la résolution de l'ACCP, qui a été communiquée à votre comité. Nous avons appuyé cette résolution parce que la première phase d'une étude a été menée à l'étranger et que nous estimons qu'il nous serait utile, en tant qu'organisme d'application de la loi et en tant que conseillers dans ce domaine, de savoir tout ce qu'il y a à apprendre sur le sujet. Nous avons déjà demandé, de notre propre chef, au Solliciteur général de commencer la deuxième phase de cette étude sur la légalisation du jeu, qui, elle, portera sur la situation au Canada. Je ne pense pas qu'on puisse, à partir de ce qu'on observe dans un autre pays, prédire ce qui se passera dans notre propre pays. Un trop grand nombre de facteurs entrent en jeu. À l'échelon national, la GRC a la responsabilité de recueillir et de diffuser, à propos des activités criminelles, des renseignements qui sont d'une grande utilité aux forces de l'ordre préoccupées par le crime en général et le crime organisé en particulier. Nous avons recours à ce moyen pour diffuser de tels renseignements. Dans le cadre d'un programme parallèle, nous avons mis en place, à des points stratégiques du Canada, des spécialistes des jeux, qui peuvent aider les autorités provinciales et les autres forces de police à s'acquitter de leurs responsabilités respectives.

Nous avons également le Collège canadien de police, où nous organisons périodiquement des cours spécialisés sur le problème du jeu, à l'intention des enquêteurs de la GRC et d'autres forces de police canadiennes qui désirent participer à ce programme. Je vous remercie.

**Le sénateur Doyle:** J'ai une question d'ordre très général que j'aimerais poser au sous-commissaire. Il nous a parlé de la plus grande clarté de la loi proposée. Je devrai le croire sur parole, parce que je ne suis pas expert en la matière en ce qui concerne la loi en vigueur, mais, personnellement, je ne la trouve pas claire. Si j'étais membre du Lions Club ou du Rotary Club ou encore député provincial de l'Ontario, j'aurais du mal à dire ce que la loi permet ou ne permet pas. Il me semble que l'article 190 contredit l'article 189 et que l'article 189 contredit d'autres clauses de la loi. La loi semble être truffée de contradictions. Je dis tout cela avec le plus grand respect pour la GRC. Je suis certain qu'elle a des experts qui comprennent toutes ces contradictions, mais les personnes visées ne les comprendront pas. La loi est-elle vraiment claire pour les personnes qui exploitent des jeux? Leur faudra-t-il engager à leurs frais des agents de la GRC ou d'autres experts des jeux

[Text]

law? This may not displease Senator Nurgitz, but will prospective businessmen have to hire three or four lawyers to tell them how to run their businesses? That is my general question.

**Deputy Commissioner Jensen:** I believe that I can only partially respond to your question, senator, after which I will ask Mr. Mosley to continue. This legislation has improved the clarity of the previous provisions from the point of view of the readability and understanding of a law enforcement officer. In terms of the general public who may want to become involved in a scheme, I have no comment to offer. I will turn that part of the question over to Mr. Mosley.

**Senator Doyle:** I am referring to two types of the public, if I may put it that way. One would be those people who would come and spend their money to try to win a prize and the other would be those people who are trying to raise money and who might have to hire gaming experts in order to run games for them. I might just continue to go to Oswego Beach to put my money on blackjack because I understand exactly what is coming out of the little machine, even though it may be rigged. I will not have to refer to a little book to see whether what I am doing is precisely what the law allows. I am still confused in that regard.

**The Chairman:** Mr. Mosley, can you enlighten our committee?

**Mr. Mosley:** I do not think I can enlighten the committee, Madam Chairman, but I can commiserate with Senator Doyle because I agree with him completely that this is an extremely confusing area of the Criminal Code. The legislation does improve the clarity to those who are familiar with these matters and who can read cross-references and so on, but the senator is quite correct that, for the average member of the public, this is going to be incomprehensible. The existing provisions are incomprehensible.

There is under way a process of fundamental review of the criminal law, one of the principles of which is that the criminal law in general should be made more accessible to the public. The general public should be able to read and understand it without the assistance of a lawyer. That exercise, in relation to Part V of the Criminal Code, remains to be done. The department is certainly not suggesting that this is the end of the road for the review of Part V. We must come back to it in the context of that fundamental review and try to clean it up so that it is accessible and can be read by the general public, but we are not engaged in that exercise in this process. We are responding to representations made to the government by the provinces to make some amendments to clarify their role. They have the lawyers to read and to interpret it. The average citizen will have no immediate need to interpret this part of the code. He cannot interpret it now and I certainly will not try to suggest that, with the passage of this bill, he will be able to interpret it then. But those who have to interpret it—those who are engaged in the licensing of lottery schemes—do have the people now who can interpret it.

Those people have the assistance of the force through gaming specialists such as Sergeant Robinson and they have their

[Traduction]

pour leur demander comment exploiter un jeu de bingo en conformité de la loi? Cela ne déplaira peut-être pas au sénateur Nurgitz, mais des hommes d'affaires devront-ils engager trois ou quatre avocats pour savoir comment mener leur entreprise? Voilà ma question.

**Le sous-commissaire Jensen:** Je pense ne pouvoir répondre qu'à une partie de votre question, monsieur le sénateur, et je demanderai à M. Mosley de répondre au reste. Le projet de loi clarifie les dispositions en vigueur en ce sens qu'il est plus facile à un agent d'application de la loi de les comprendre. Pour ce qui est des membres du public qui désireraient participer à un jeu, je ne saurais vous donner de réponse. Je laisse ce soin à M. Mosley.

**Le sénateur Doyle:** Je parle ici de deux types de public, si je puis m'exprimer ainsi. D'une part, il y a les personnes qui dépensent leur argent dans l'espoir de gagner un prix et, d'autre part, il y a celles qui cherchent à obtenir de l'argent et qui seront peut-être obligées d'engager des experts pour organiser les jeux. Je continuerai peut-être à me rendre à Oswego Beach pour jouer au blackjack, parce que je comprends exactement ce qui sort de la machine, même si le jeu risque d'être truqué. Je n'aurai pas à consulter un livre pour déterminer si mes activités sont autorisées par la loi. Tout cela n'est pas clair dans mon esprit.

**La présidente:** M. Mosley, pourriez-vous éclairer le comité?

**M. Mosley:** Je ne pense pas pouvoir le faire, madame la présidente, mais je compatis avec le sénateur Doyle parce que je suis entièrement d'accord avec lui: il s'agit là d'une partie extrêmement déroutante du Code criminel. Le projet de loi clarifie les choses pour ceux qui sont bien au courant de ces questions et qui peuvent se retrouver dans les renvois, etc., mais le sénateur a raison de dire que l'homme moyen ne saurait comprendre la loi. Les dispositions en vigueur sont incompréhensibles.

Partant du principe que le public devrait pouvoir comprendre plus facilement le droit criminel, une réforme profonde du droit criminel a été entamée. Le public devrait pouvoir lire et comprendre le Code criminel sans l'aide d'un avocat. Dans le cas de la Partie V du Code criminel, la réforme nécessaire n'a pas encore eu lieu. Le ministère de la Justice ne cherche pas à prétendre que l'on s'en tiendra là dans le cas de la Partie V. Nous y reviendrons dans le cadre de la réforme fondamentale et nous tenterons de la simplifier pour la mettre à la portée du grand public, mais ce n'est pas l'objet de ce projet de loi. Le projet de loi vise à satisfaire les provinces, qui ont demandé une modification de la loi visant à clarifier leur rôle. Les provinces ont des avocats capables de lire et d'interpréter la loi. Le Canadien moyen n'a aucun besoin immédiat d'interpréter cette partie du Code. Il ne peut interpréter les dispositions en vigueur et je n'essaierai pas de prétendre qu'il pourra les interpréter plus facilement, une fois que le projet de loi aura été adopté. Par contre, ceux qui doivent interpréter la loi, c'est-à-dire les autorités auxquelles il appartient de délivrer des permis à l'égard des loteries, ont des avocats capables de l'interpréter.

Ces autorités bénéficient de l'aide de la GRC, en la personne de spécialistes des jeux comme le sergent Robinson, et ont



[Text]

own experts on staff. I do not think that they will have any difficulty whatsoever applying these provisions. As I have said, however, in this process of fundamental review, we must come to Part V and try to clean it up. It is the result of many, many years of amendments. Given my druthers, we would be dealing with that fundamental review. There are, however, other priorities and the resources of the Department of Justice can only go so far. Those other priorities have to be dealt with first before we come to this.

**Senator Doyle:** Mr. Mosley, I have one last short question. I have lost track of time, but when was it that Justice Minister Turner looked out for his young tigers with fire in their bellies to get in and reform the Criminal Code so as to make it understandable to the rest of the country? Have we come any distance at all in that regard?

**Mr. Mosley:** We have come some distance. You are quite correct in that this goes back to 1970 or 1971. In 1980-81, however, a new process of accelerated review of the Criminal Law came into effect, with resources applied by the federal government to the Department of Justice, to the Ministry of the Solicitor General and to the Law Reform Commission itself. That process is under way.

At present, the commission is drafting a model Criminal Code which will be tabled in the House of Commons in the foreseeable future, within the next year. That does not, at present, deal with gaming. It sets the framework. It deals with the general area of the Criminal Law and those provisions dealing with responsibility. But the process is moving along and I can assure honourable senators that the government and the Department of Justice remain committed to that process.

**Senator Nurgitz:** I shall first direct my questions to the Deputy Commissioner and to Sergeant Robinson. I do not know whether they have had an opportunity to read the evidence which was given last week before this committee. I refer specifically to the evidence which was given by Chief Harding in which there was a suggestion of organized crime and of undesirable elements not only monopolizing the casino business but getting into related matters, waste disposal, common linen services and vending operations. I am having some trouble knowing where they fit into a casino operation, coming from a province that operates one. I would like to know what monitoring is done by your force with respect to, say, the provinces of Manitoba and Alberta—because obviously those are the only two places where you would have experience. I would like your comment on that, if it is a proper question. I will leave that to you. I am not asking for names. I would also like to know whether your criminal intelligence service has determined that, in those provinces where there are casinos, we have an influence of organized crime. If you tell me that in the interests of the police or national security you should not answer that question, I will accept that.

[Traduction]

leurs propres experts. Je ne pense pas qu'elles aient la moindre difficulté à appliquer les dispositions en question. Toutefois, comme je l'ai indiqué, nous devons nous attaquer à la Partie V dans le cadre de la réforme fondamentale et tenter de la rendre plus compréhensible. Cette partie représente l'aboutissement d'un grand nombre de modifications apportées au fil des années. Si j'avais le choix, j'opterais pour une réforme immédiate. Toutefois, le ministère de la Justice a d'autres priorités et ses ressources ne lui permettent pas de tout faire en même temps. Il devra s'occuper des autres priorités avant d'aborder la réforme de la Partie V.

**Le sénateur Doyle:** Monsieur Mosley, une dernière question, fort brève. Je ne sais plus combien d'années se sont écoulées depuis que le ministre de la Justice, M. Turner, a indiqué qu'il comptait sur ses jeunes avocats pleins de zèle pour réformer le Code criminel et le rendre compréhensible à tous les Canadiens. Avons-nous fait des progrès quelconques dans cette direction?

**M. Mosley:** Nous avons fait certains progrès. Le mouvement a été amorcé en 1970 ou 1971. Toutefois, en 1980-1981, le gouvernement fédéral a décidé d'accélérer la réforme du droit criminel et, à ces fins, a affecté des ressources au ministère de la Justice, au ministère du Solliciteur général et à la Commission de la réforme du droit. La réforme se poursuit.

La Commission prépare actuellement un code criminel modèle, qui sera déposé bientôt à la Chambre des communes, probablement dans l'année à venir. Ce code, pour le moment, ne traite pas du jeu. Il ne fait qu'établir un cadre d'ensemble. Il porte sur le domaine général du droit criminel et sur les dispositions touchant la responsabilité. Mais la réforme continue et je puis garantir aux honorables sénateurs que le gouvernement et le ministère de la Justice sont fermement décidés à poursuivre leurs efforts.

**Le sénateur Nurgitz:** J'adresserai tout d'abord mes questions au sous-commissaire et au sergent Robinson. Je ne sais pas s'ils ont lu les témoignages présentés la semaine dernière à notre comité, notamment celui du chef Harding, qui avance non seulement que le crime organisé et des éléments indésirables monopolisent l'exploitation de casinos, mais aussi qu'ils se lancent dans des secteurs connexes, comme le ramassage des ordures, les services de buanderie et l'exploitation de machines distributrices. Provenant moi-même d'une province qui exploite un casino, j'ai du mal à comprendre quelle part ces éléments jouent dans l'exploitation de casinos. J'aimerais savoir quel genre de contrôle la GRC exerce, disons, dans les provinces du Manitoba et de l'Alberta, étant donné que ce sont les deux seules provinces où la GRC a une telle expérience. J'aimerais votre réponse à cette question, si vous pensez que je peux la poser. Je vous en laisse la décision. Je ne demande pas de noms. J'aimerais également savoir si votre service des renseignements sur les activités criminelles a pu déterminer si, dans les provinces où ils existent, les casinos tombent sous l'influence du crime organisé. Toutefois, je comprendrais fort bien si vous me dites que l'intérêt de la police ou la sécurité nationale vous empêche de répondre à ma question.



[Text]

**Deputy Commissioner Jensen:** To answer your last question first, senator, we have no indication of any influence of organized crime in any of the provinces that we police, relative to the operation of these casinos.

**Senator Nurgitz:** Manitoba and Alberta are operating casino operations on a fairly regular basis. Are you being specific about those provinces also, in the answer you have just given?

**Deputy Commissioner Jensen:** Yes.

**Senator Nurgitz:** Now, can you answer the first question?

**Deputy Commissioner Jensen:** In terms of the first question, we do monitor on a national scale, and we work closely with all police forces in Canada and abroad with respect to the problem of organized crime, no matter what sphere of illicit activity it operates within.

**Senator Nurgitz:** The suggestion is that "illicit" people are operating legitimate interests, when they mention waste disposal, linen service, and so on. The suggestion is that undesirable elements are in those businesses because, somehow or other, they would be related to the casino operations.

**The Chairman:** I think more specifically it has been said that they use "legitimate" businesses to launder money obtained illegally or illicitly.

**Senator Nurgitz:** Bearing in mind my incoherence and the chairman's clarity, can you answer the question?

**Deputy Commissioner Jensen:** I think it is open to organized crime to become involved in any legal activity in any environment in Canada whether or not casino operations or other forms of gambling on the legal scale exist. I do not accept that there is any direct connection between garbage collection or linen service and the casino operations. I think it is fair to say that organized crime does have an interest in the service activity, and perhaps, in some of the environments where they operate world scale gambling casinos—and that is the industry, if you wish, of a community—there is greater propensity for organized crime to attempt to involve itself not only in the legal gambling aspect, but also in the peripheral industries and services that go to support a community.

**Senator Nurgitz:** I want to ask a question based on my "great" newspaper intelligence. Would there be more organized crime activity in the provinces of Quebec and Ontario—I am thinking of the larger provinces—or, let us take a chance, British Columbia.

**Senator Perrault:** It is a haven of righteousness.

**Senator Nurgitz:** That is why I took that chance—than, for example, in the provinces of Manitoba and Alberta, where they are operating a casino business.

**Deputy Commissioner Jensen:** In my estimation there is much greater potential for organized crime to exploit illegal as

[Traduction]

**Le sous-commissaire Jensen:** Pour répondre en premier à votre dernière question, monsieur le sénateur, rien n'indique que le crime organisé exerce une influence quelconque sur l'exploitation des casinos dans les provinces où nous assurons le maintien de l'ordre.

**Le sénateur Nurgitz:** Le Manitoba et l'Alberta exploitent des casinos de façon plus ou moins permanente. La réponse que vous venez de me donner s'applique-t-elle spécifiquement à ces provinces?

**Le sous-commissaire Jensen:** Oui.

**Le sénateur Nurgitz:** Je vous prierais maintenant de répondre à ma première question.

**Le sous-commissaire Jensen:** Pour répondre à votre première question, nous exerçons une surveillance à l'échelle nationale et nous œuvrons en étroite collaboration avec toutes les forces de police du Canada et de l'étranger à propos du problème que pose le crime organisé, quel que soit le secteur d'activités illicites dans lequel on le trouve.

**Le sénateur Nurgitz:** Il a été avancé que des éléments criminels exploitent des entreprises légitimes, comme des services de ramassage des ordures, des services de buanderie, etc. Il a été avancé que des éléments indésirables se lancent dans ces entreprises parce que, d'une façon ou d'une autre, elles sont liées à l'exploitation de casinos.

**La présidente:** Je pense plutôt qu'il a été dit que ces éléments se servent d'entreprises légitimes pour blanchir de l'argent obtenu illégalement.

**Le sénateur Nurgitz:** En tenant compte de mon manque de clarté et des précisions données par la présidente, pourriez-vous répondre à ma question?

**Le sous-commissaire Jensen:** Je pense que le crime organisé peut prendre part à toute activité légitime n'importe où au Canada, qu'il existe ou non des casinos ou d'autres formes légales de jeu. Je ne suis pas convaincu qu'il existe un lien direct entre le ramassage des ordures ou un service de buanderie et l'exploitation de casinos. Je pense que l'on peut dire que le crime organisé s'intéresse au secteur des services et que, dans certaines villes où il y a des casinos de renommée mondiale qui, en quelque sorte, constituent l'industrie de ces villes, le crime organisé a tendance à s'incruster non seulement dans l'exploitation légale de ces casinos, mais aussi dans les industries et services périphériques.

**Le sénateur Nurgitz:** J'aimerais vous poser une autre question. Peut-on s'attendre, à votre avis, à ce que le crime organisé soit plus actif dans de grandes provinces comme le Québec ou l'Ontario ou dans d'autres provinces comme, disons, la Colombie-Britannique . . .

**Le sénateur Perrault:** La Colombie-Britannique est l'exemple même de la vertu.

**Le sénateur Nurgitz:** Je ne l'ai prise que comme exemple—que, disons, dans les provinces du Manitoba et de l'Alberta, qui exploitent des casinos?

**Le sous-commissaire Jensen:** A mon avis, il est bien plus facile pour le crime organisé d'exploiter des entreprises illéga-

[Text]

well as legal enterprises in Quebec and Ontario than there is in any other environment in Canada. I endorse what Senator Perrault has said. I was the former commanding officer out there—

**Senator Nurgitz:** You British Columbians are all the same.

**The Chairman:** It has deteriorated since you left.

**Deputy Commissioner Jensen:** All joking aside, British Columbia is not exempt.

**Senator Nurgitz:** So what you are saying is that the larger, more populous areas have a greater propensity to attract organized crime than, for example, those small frontier provinces like Manitoba and Alberta, notwithstanding the fact that they have casinos.

**Deputy Commissioner Jensen:** I think the connection goes much deeper than that. It is tied to the composition of your population in a given community. It is tied to their connections with families, relatives, associates, in the American or foreign environments. So, when you consider the make-up of the population in those two regions of Canada, it is understandable why there is greater potential for organized crime.

**The Chairman:** May I ask a supplementary? Would it also be tied to the fact that these operations in Manitoba and Alberta are closely monitored and governed by the provinces themselves?

**Deputy Commissioner Jensen:** They are very tightly controlled.

**Senator Lang:** I believe that Senator Nurgitz has pre-empted my question pretty well, but, as a supplementary comment to Senator Doyle's remark about the complexity of section 190, I might remind our witness from the Department of Justice of the old ditty with which I am sure he is familiar:

I am a legislative draughtsman,  
I draw the country's laws  
And of half of litigation,  
I am undoubtedly the cause

**The Chairman:** That is a very useful addition to our deliberations.

**Senator Lang:** With respect to an article that appeared in the *Sunday Sun*, I would ask the following question: Have you any intelligence as to an increase in mob or mafia type activity that would be directly related to the anticipation of the passage of this bill?

**Deputy Commissioner Jensen:** The passage of this bill, from a law enforcement perspective, in terms of the existing law, changes the law enforcement environment and the provisions that already exist in a very minor way.

**Senator Lang:** In other words, these enforcement powers would basically be the same as they were heretofore.

**Deputy Commissioner Jensen:** Yes, and the authority of a province to issue licences.

[Traduction]

les et légales au Québec et en Ontario que n'importe où ailleurs au Canada. Je suis d'accord avec le sénateur Perrault. J'étais auparavant commandant en Colombie-Britannique...

**Le sénateur Nurgitz:** Vous qui venez de la Colombie-Britannique, vous êtes tous les mêmes.

**La présidente:** La province s'est détériorée depuis votre départ.

**Le sous-commissaire Jensen:** Blagues mises à part, la Colombie-Britannique n'est pas exempte des activités criminelles.

**Le sénateur Nurgitz:** D'après vous, les grandes provinces fortement peuplées ont donc tendance à attirer le crime organisé davantage que de petites provinces comme le Manitoba et l'Alberta, bien que ces dernières exploitent des casinos.

**Le sous-commissaire Jensen:** Je pense que c'est plus complexe que cela. Les activités criminelles sont liées à la composition de la population. Elles dépendent des liens avec la famille, les parents et les associés aux États-Unis ou dans d'autres pays. Il n'est donc pas surprenant, quand on considère la composition de la population de ces deux provinces, qu'il y existe un plus grand potentiel pour le crime organisé.

**La présidente:** Puis-je vous poser une question complémentaire? Tout cela n'est-il pas dû également au fait que l'exploitation de ces casinos au Manitoba et en Alberta est surveillée et administrée de très près par les provinces elles-mêmes?

**Le sous-commissaire Jensen:** Leur exploitation est sujette à un contrôle très strict.

**Le sénateur Lang:** Je pense que le sénateur Nurgitz a déjà posé la question que je me préparais à poser, mais, à propos de l'observation du sénateur Doyle concernant la complexité de l'article 190, j'aimerais rappeler au témoin du ministère de la Justice un vieux refrain, qu'il connaît probablement:

Pour moi qui rédige les lois,  
il ne fait aucun doute  
que je suis à l'origine  
de la moitié des procès.

**La présidente:** Voilà un apport fort utile à nos débats.

**Le sénateur Lang:** A propos d'un article qui a paru dans le *Sunday Sun*, j'aimerais vous demander si vous avez des indices d'une augmentation des activités du crime organisé ou de la mafia, qui soit directement liée à l'adoption prévue de ce projet de loi.

**Le sous-commissaire Jensen:** Du point de vue de l'application de la loi, l'adoption de ce projet de loi ne change presque rien dans les conditions d'application et dans les dispositions déjà en vigueur.

**Le sénateur Lang:** Autrement dit, les pouvoirs d'application seraient essentiellement les mêmes qu'avant.

**Le sous-commissaire Jensen:** Oui, de même que le pouvoir de délivrance de permis que détiennent les provinces.



[Text]

**Senator Lang:** In other words, in your opinion, would this be an improvement over the preceding provisions, from a policeman's point of view?

**Deputy Commissioner Jensen:** I believe I answered yes to that question earlier on, because it was easier for us to understand it enabled more effective controls to be put in place by the authorizing of authority.

**The Chairman:** I think we should correct one comment in Mr. Hodgson's article to which Senator Lang referred.

**Mr. Mosley:** The article states that the police witnesses last week estimated that crime in Atlantic City had jumped 2,000 per cent since the introduction of casino gambling. That is not in fact what the witness stated. He stated that the demand for police services had increased by 2,000 per cent. In the resolution of the Canadian Association of Chiefs of Police, there is a reference to an increase in street crime of 171 per cent, which is still a significant increase but may be regarded as the result of other factors, such as a change in the complexion of Atlantic City during that period of time from a failing resort community to one of the premier tourist attractions on the Atlantic seaboard in the United States and the increased demand for services of a general police nature which may have resulted. I think it would be fair to say—and perhaps the Deputy Commissioner would care to comment—that in any situation where you have a significant change in the flow of people to a community and an increase in the numbers of that community you will have a significant change in the rate of street crime within that community.

**Senator Perrault:** Certainly, I think we all appreciate the testimony by Mr. Mosley and by the distinguished Deputy Commissioner who served with such distinction on the west coast at one point in his career. The concern that I feel is that I would not like any part of Canada to become like Las Vegas, Reno or Atlantic City, regardless of the reassurances provided by Mr. Mosley. The fact is that crime and gambling traditionally go hand in hand in almost every country in the world. Havana in pre-Castro time was the heart of Central American gambling, and with it went prostitution and all the other vices and the almost impossible law enforcement problem. At the present time we have responsible, benevolent governments in all the provinces of Canada regardless of political stripe. Is it conceivable down the line that a hard-pressed province, for example, Prince Edward Island—which is really the furthest from consideration in this sense—could say at some point in time that their revenue situation is such that they must convert to a gambling island to attract greater numbers of tourists? So they modify their legislation to provide the welcome mat for gambling. Notwithstanding any of the provisions of this gaming and betting legislation, it is lawful for the government of a province, either alone or in conjunction with another province to conduct and manage a lottery scheme in that province or in the other province in accordance with any law enacted by a legislature of that province. Is it conceivable that at some point in time, some legislature, a government not yet elected, could say in the future that this is a great source of revenue, "so let us go the route of Atlantic City and let us have as wide open

[Traduction]

**Le sénateur Lang:** En tant que policier, pensez-vous donc que ce projet de loi constitue une amélioration par rapport aux dispositions antérieures?

**Le sous-commissaire Jensen:** Je pense que j'ai déjà répondu oui à cette question. Plus la législation est facile à comprendre, plus les contrôles que peuvent mettre en œuvre les autorités sont efficaces.

**La présidente:** Je pense qu'il convient de corriger un commentaire figurant dans l'article de M. Hodgson dont a parlé le sénateur Lang.

**M. Mosley:** Selon cet article, les témoins représentant la police auraient dit la semaine dernière que le taux de criminalité a augmenté de 2 000 pour cent à Atlantic City depuis l'introduction des casinos. En fait, ce n'est pas ce qu'a dit le témoin. Il a déclaré que la demande de services de police avait augmenté de 2 000 pour cent. La résolution adoptée par l'Association canadienne des chefs de police parle d'une augmentation de la criminalité de 171 pour cent, ce qui reste malgré tout une forte augmentation. Toutefois, cette augmentation peut être due à d'autres facteurs, notamment à la transformation d'Atlantic City, qui, pendant cette période, est passée d'un lieu de villégiature en déclin à l'un des plus grands centres touristiques de la côte est des États-Unis, entraînant par là même une plus grande demande de services de police en général. Je pense que l'on peut dire, et le sous-commissaire pourrait peut-être nous donner son avis à ce sujet, que tout changement important de la population d'une localité, notamment une poussée démographique, influence considérablement le taux de criminalité dans cette localité.

**Le sénateur Perrault:** Je pense que nous avons tous trouvés utiles le témoignage de M. Mosley et celui du sous-commissaire, qui, au cours de sa carrière, s'est distingué en Colombie-Britannique. Personnellement, je n'aimerais pas qu'une ville quelconque en vienne à ressembler à Las Vegas, à Reno ou à Atlantic City, quoi qu'en dise M. Mosley pour nous rassurer. Il est indéniable que le crime et le jeu vont de pair dans presque tous les pays du monde. Avant l'arrivée de Castro, La Havane était le centre du jeu de l'Amérique centrale, et la prostitution et les autres vices que cela a attirés ont posé des problèmes presque insurmontables aux forces de l'ordre. Pour le moment, toutes les provinces du Canada ont des gouvernements responsables et bienveillants, quelle que soit leur appartenance politique. Il est toutefois possible que, dans les années à venir, une province désirant redresser son économie, l'Île-du-Prince-Édouard par exemple, en vienne à décider de se transformer en centre du jeu pour attirer un plus grand nombre de touristes. Il lui suffirait alors de modifier sa législation pour faire venir les joueurs. Quoi qu'en disent les dispositions de ce projet de loi sur le jeu et les paris, la loi autorise le gouvernement d'une province, soit seul soit en conjonction avec une autre province, à conduire et à administrer une loterie dans cette province ou dans toute autre province, en vertu de toute loi adoptée par l'assemblée législative de cette province. Dans quelques années, un gouvernement futur pourrait donc décider d'augmenter ses recettes en calquant le modèle d'Atlantic City et en offrant le plus de jeux possible. Dans ce cas, les problèmes d'application



[Text]

gambling as we can possibly manage." The law enforcement situation could be substantially different for the RCMP under those conditions, could it not?

**Deputy Commissioner Jensen:** My interpretation is that they can do it now.

**Senator Perrault:** Surely it is more difficult to create such a situation now with a federal government which has substantially greater powers with respect to gambling across this country and to the application of gaming laws. I am not suggesting that the federal governments are more virtuous than provincial governments, but does it not open the possibility of something like this occurring in Canada, that we could have a province something like the State of Nevada in terms of its revenue sources?

**Mr. Mosley:** If I could comment on that, I concur completely with Deputy Commissioner Jensen, that such a situation could arise tomorrow in any one of the jurisdictions of this country if that jurisdiction chose to do so. That has been the state of affairs since Mr. Lang made his comment in 1972. It has not come to pass and I suggest that it will not come to pass. However, there is nothing in the current law which would prevent the province from doing that if it so chooses. We must not forget that notwithstanding the rule of the federal government in this field the enforcement of the Criminal Code rests with the provinces. So even if there were some questionable interpretations of the existing law, if the government of a province, including the Attorney General of that province, chose to expand gambling to the extent you have described, the federal government could not enforce any of the provisions of the Criminal Code in relation to such laws because the federal government does not enforce the Criminal Code.

**Senator Perrault:** In terms of preventing a situation of the type that I described from arising, are the changes more likely to prevent or hasten that process?

**Mr. Mosley:** Neither. They are not likely to prevent or hasten. They maintain the *status quo*. Parliament is not vacating the field by these amendments. Next year Parliament could come back with another bill which could reverse the entire trend of gaming in this country. If Parliament wanted to enforce that within a province, Parliament would also have to say that the enforcement of this provision within the Criminal Code rests with the Attorney General of Canada. However, that is not the tradition in Canada. Enforcement rests with the provincial governments. We do not believe that that is a constitutional division of authority. It is a traditional division of authority which is reinforced by the definition of the Attorney General in section 2 of the Criminal Code.

**Senator Perrault:** Some of the police witnesses who appeared the other day have spotless reputations for their attitude toward the law. It is difficult to reconcile the testimony that you have provided today with their comments of the other day. Could you explain why there is such apprehension and general serious concern on the part of some of them?

[Traduction]

de la loi seraient fort différents pour la GRC, ne le pensez-vous pas?

**Le sous-commissaire Jensen:** D'après mon interprétation, la loi en vigueur le permet déjà.

**Le sénateur Perrault:** Ne pensez-vous pas que cela soit actuellement plus difficile, du fait que le gouvernement fédéral a bien plus de pouvoirs en matière de jeu dans l'ensemble du pays et joue un rôle plus direct dans l'application de la législation relative au jeu? Je ne cherche pas à prétendre que le gouvernement fédéral soit plus vertueux que les gouvernements provinciaux, mais ne convenez-vous pas que le projet de loi ouvre la porte à ce genre de possibilité, c'est-à-dire qu'une province pourrait décider de chercher, comme l'État du Nevada, à augmenter ainsi ses recettes?

**M. Mosley:** Si vous me permettez de donner mon avis à ce sujet, je vous dirai que je suis entièrement d'accord avec le sous-commissaire Jensen: cette éventualité pourrait se produire demain dans n'importe quelle province, si cette province le décide. C'est la situation qui existe depuis les remarques faites en 1972 par M. Lang. Toutefois, cela ne s'est pas produit et, à mon avis, cela ne se produira jamais. Cependant, il n'y a rien dans la loi en vigueur qui empêche une province de se lancer dans cette direction si elle le désire. Il ne faut pas oublier que, malgré les pouvoirs qu'a le gouvernement fédéral dans ce domaine, l'application du Code criminel relève des provinces. Par conséquent, même si la loi en vigueur est interprétée de façon discutable et que le gouvernement d'une province, notamment le Procureur général de cette province, décide d'autoriser le jeu dans les proportions que vous avez évoquées, le gouvernement fédéral ne pourrait appliquer aucune des dispositions du Code criminel à l'égard de ces lois, parce que l'application du Code criminel ne relève pas du gouvernement fédéral.

**Le sénateur Perrault:** Mais pensez-vous que les changements proposés puissent prévenir ou faciliter ce genre d'éventualité?

**M. Mosley:** Ni l'un ni l'autre. Il est peu probable que ces changements préviennent ou facilitent ce genre de situation. En fait, ils maintiennent le *statu quo*. Ces modifications ne signifient pas que le Parlement renonce à toute responsabilité dans ce domaine. L'an prochain, le Parlement pourrait adopter un autre projet de loi qui irait dans le sens inverse. Le Parlement pourrait également décider que l'application de ces dispositions du Code criminel relève du Procureur général du Canada. Toutefois, ce n'est pas dans nos traditions. L'application appartient aux gouvernements provinciaux. Nous ne considérons pas qu'il s'agisse là d'une division constitutionnelle des pouvoirs. Il s'agit d'une division traditionnelle des pouvoirs, renforcée par la définition de «Procureur général» à l'article 2 du Code criminel.

**Le sénateur Perrault:** Certains des témoins qui ont comparu l'autre jour au nom de la police ont une réputation irrécusable en ce qui concerne leur attitude envers la loi. Il est difficile de concilier ce que vous nous avez dit aujourd'hui et les observations qu'ils ont faites l'autre jour. Pouvez-vous m'expliquer

[Text]

**Deputy Commissioner Jensen:** I have a serious concern, but it is subject to certain conditions of which I have already spoke. I believe that perhaps our difference of view may rest somewhat on the different environments for which we have primary law enforcement responsibility. Second, we have had experience with gaming. We have dealt with the law as it exists and, based on that experience, perhaps we are not as alarmed or frightened as the witnesses of the other day may be. I believe that they have read much of the same material and intelligence that we have in terms of the experience in some foreign environments but it does not include the Canadian environment. I, too, have been in some of those environments. I do not envisage that being the reality in Canada, and it certainly is not in the provinces in which I have policed.

**Senator Perrault:** Madam Chairman, it may be useful to have a meeting of those from the different policing jurisdictions to confer about this matter as it proceeds through Parliament in order to develop a uniformity of approach and co-operation at the enforcement level. Perhaps that is an idea. I assume that there have been no meetings held between the RCMP and some of these other authorities?

**Deputy Commissioner Jensen:** Madam Chairman, on a continuing basis, there is dialogue with our colleagues in other fields of law enforcement on all matters touching crime. There is considerable dialogue on an on-going basis between our gaming specialists and those within the other police jurisdictions that are charged with enforcing gaming laws. There may be a difference of view in some quarters.

**The Chairman:** Specifically, do you feel that there was sufficient consultation? Because this was one of the points that was made to us on Bill C-81 with respect to the provision for the changes. Have you had the opportunity to discuss this with your colleagues in the other forces?

**Deputy Commissioner Jensen:** I have not, personally, although as I mentioned earlier, at the Canadian Association of Chiefs of Police, one of our senior officers participated in a discussion with selected officers who comprised that committee from all parts of Canada. That led, of course, to the preparation of that resolution and the acceptance of that resolution by the general body of Chiefs of Police in Canada.

**Senator Lewis:** Madam Chairman, I have a couple of questions, one of which has really just been dealt with.

I take it from what the witnesses have said that, in their view, the passage of this amendment will not appreciably change the situation, or should I say enlarge the scope or the danger of organized crime taking over gaming. Is that correct?

**Mr. Mosley:** That is the position of the Department of Justice.

**Deputy Commissioner Jensen:** That is my view, that what exists today will exist subsequent to the passage. There is essentially little change.

[Traduction]

les grandes inquiétudes et les réserves que certains d'entre eux ont exprimées?

**Le sous-commissaire Jensen:** J'ai moi aussi de grandes inquiétudes, mais elles sont sujettes à certaines conditions que j'ai déjà mentionnées. Je pense que notre différence d'opinions repose peut-être dans une certaine mesure sur la différence des contextes dans lesquels nous sommes responsables du maintien de l'ordre. Deuxièmement, nous avons l'expérience du jeu. Nous avons appliqué la loi sous sa forme actuelle et, sur la foi de cette expérience, nous sommes peut-être moins alarmés ou moins effrayés que les témoins de l'autre jour. Je pense qu'ils ont lu plus ou moins la même documentation et les mêmes renseignements que nous sur l'expérience d'autres pays, mais cela ne comprend pas l'expérience canadienne. J'ai moi aussi visité certains de ces pays. Je ne pense pas que cette éventualité se réalise au Canada, et certainement pas dans les provinces où j'ai exercé mes fonctions.

**Le sénateur Perrault:** Madame la présidente, il serait peut-être bon de convoquer à une réunion les représentants des diverses forces de police pour débattre cette question afin d'adopter une approche uniforme et d'assurer la coopération sur le plan de l'application de la loi. C'est peut-être une idée à poursuivre. Je suppose qu'il n'y a eu aucune rencontre entre la GRC et certaines de ces autres forces de police.

**Le sous-commissaire Jensen:** Madame la présidente, nous avons des rapports suivis avec nos collègues d'autres forces de police sur toutes les questions concernant les activités criminelles. Nos experts du jeu sont en contact permanent avec les experts d'autres forces de police chargées d'appliquer les lois sur le jeu. Il est toutefois possible qu'il existe certaines différences d'opinions.

**La présidente:** Pour répondre plus précisément à la question, pensez-vous que la consultation ait été suffisante? C'est là un des points qui ont été soulevés à propos des changements proposés par le projet de loi C-81. Avez-vous eu l'occasion d'en discuter avec vos collègues d'autres forces de police?

**Le sous-commissaire Jensen:** Pas personnellement, mais, comme je l'ai indiqué, l'un de nos cadres supérieurs a participé à une discussion avec divers agents membres de l'Association canadienne des chefs de police. Cette discussion a abouti à la rédaction d'une résolution, qui a été adoptée par l'ensemble des chefs de police du Canada.

**Le sénateur Lewis:** Madame la présidente, j'ai deux questions à poser, dont une sur le sujet qui vient d'être soulevé.

Si j'ai bien compris ce qu'ont dit les témoins, ils estiment que l'adoption de ce projet de loi ne changera pas grand-chose à la situation, ou plus précisément n'augmentera pas le risque que le jeu tombe aux mains du crime organisé. Est-ce bien cela?

**M. Mosley:** C'est bien ce que pense le ministère de la Justice.

**Le sous-commissaire Jensen:** J'estime également que la situation actuelle restera la même après l'adoption du projet de loi. Il n'y a pratiquement aucun changement.



*[Text]*

**Senator Lewis:** With respect to my other point, Mr. Mosley, I will go back to what was said on another occasion dealing with the agreement of June 3, 1985. I notice that that agreement has been signed by all of the provinces and the federal government, presumably by the appropriate minister in each case. However, it looks to me as if it was not signed on behalf of the attorneys general of the provinces, or the Minister of Justice of Canada?

**Mr. Mosley:** That is correct.

**Senator Lewis:** I notice it is dated June 3, but that there are different dates on which it was signed by some of the provinces. Therefore I take it that the agreement was not signed at a meeting?

**Mr. Mosley:** The reason for that, in my understanding since I was not at the conference, Madam Chairman, was that although there were representatives of each of the provinces present, the ministers who had signing authority from their provincial cabinets were not present in every case. Therefore where you see, for example, a difference of date, the agreement was signed subsequently by the minister responsible for lotteries for that province.

**Senator Lewis:** I notice, for example, that Ontario actually signed before that date.

**Mr. Mosley:** That is correct. I believe that was Mr. Bennet. For some reason, he was not going to be available on June 3.

**Senator Lewis:** In my copy of the agreement, in clause 1.2, the second last line thereof, there is a line through the words:

... are proclaimed in force as soon ...

Were those words actually taken out, or what was the case?

**Mr. Mosley:** No, that was left in.

**Senator Lewis:** Therefore what I have here is probably a photographing error or something like that.

**Mr. Mosley:** Perhaps an underlining. There were words added—

**Senator Lewis:** Those words that were added were apparently added afterwards. When I say “afterwards”, I mean after it was typed—

**Mr. Mosley:** They were added at the meeting on the 3rd.

**Senator Lewis:** I see. In other words, they were agreed to by all the parties?

**Mr. Mosley:** Yes. It was a suggestion that was raised during the course of that meeting, and approved by all of the parties at that meeting.

**Senator Lewis:** Schedule A, which is the draft amendments to the Criminal Code, a copy of which we were given, was that the actual schedule which was actually attached to the agreement when it was signed?

**Mr. Mosley:** Yes, senator.

**Senator Lewis:** I seem to recall that there was some suggestion that there were some slight changes made.

**Mr. Mosley:** There were changes made. That was not a legislative draft.

*[Traduction]*

**Le sénateur Lewis:** Pour ce qui est de mon autre question, M. Mosley, je me réfère à ce qui a été dit à une autre occasion à propos de l'accord du 3 juin 1985. Je constate que cet accord a été signé par toutes les provinces et par le gouvernement fédéral, probablement par le ministre compétent dans chaque cas. Toutefois, il me semble que cet accord n'a pas été signé au nom des procureurs généraux des provinces ou du ministre de la Justice du Canada.

**M. Mosley:** C'est bien le cas.

**Le sénateur Lewis:** Je remarque que l'accord est daté du 3 juin, mais que certaines des provinces l'ont signé à une autre date. Puis-je donc en conclure que l'accord n'a pas été signé à l'occasion d'une rencontre?

**M. Mosley:** Je n'étais pas présent à la conférence, mais d'après ce que j'en sais, madame la présidente, toutes les provinces étaient représentées à cette rencontre, mais pas toujours par le ministre habilité à signer l'accord. Là où vous voyez sur l'accord une date différente, cela veut donc dire qu'il a été signé ultérieurement par le ministre responsable des loteries dans la province en question.

**Le sénateur Lewis:** Je constate, par exemple, que l'Ontario a en fait signé l'accord avant le 3 juin.

**M. Mosley:** C'est bien cela. Je pense qu'il s'agissait de M. Bennet. Pour une raison ou une autre, il ne pouvait être présent le 3 juin.

**Le sénateur Lewis:** Sur mon exemplaire de cet accord, à l'avant-dernière ligne de la clause 1.2, les mots

... are proclaimed in force as soon ... semblent biffés.

Ces mots ont-ils en fait été éliminés?

**M. Mosley:** Non, ils ne l'ont pas été.

**Le sénateur Lewis:** Il doit donc s'agir d'une erreur de reproduction ou de quelque chose de ce genre.

**M. Mosley:** Peut-être que les mots ont été soulignés. Certains mots ont été ajoutés ...

**Le sénateur Lewis:** Les mots qui ont été ajoutés semblent l'avoir été par la suite. Je veux dire par là, après la dactylographie ...

**M. Mosley:** Ils ont été ajoutés lors de la réunion du 3 juin.

**Le sénateur Lewis:** Je comprends. Autrement dit, toutes les parties en ont convenu?

**M. Mosley:** Oui. Il s'agissait d'un ajout proposé au cours de la réunion et approuvé par toutes les parties présentes.

**Le sénateur Lewis:** L'annexe A, qui comprend les modifications proposées du Code criminel et dont nous avons reçu un exemplaire, est bien l'annexe qui était jointe à l'accord, quand celui-ci a été signé?

**M. Mosley:** Oui, monsieur le sénateur.

**Le sénateur Lewis:** Il me semble me souvenir que certains ont suggéré que des changements mineurs avaient été apportés.

**M. Mosley:** Certains changements ont été faits. Il ne s'agissait pas d'un projet de loi.



[Text]

**Senator Lewis:** No, I see.

**Mr. Mosley:** The schedule was turned over to the legislative counsel within the Department of Justice; they applied the substance. The agreement was that the amendments in substance with the schedule had to be introduced in the form of a bill, so that the legislative draftsmen, working with this and with some further suggestions that were made by the provinces during the course of last summer, produced Bill C-81.

**Senator Lewis:** I see, so that anyone looking at the schedule and comparing it with the bill, it is not identical?

**Mr. Mosley:** It is not identical.

**Senator Lewis:** It is not identical, but the provinces have agreed to the bill, have they?

**Mr. Mosley:** They had agreed to the schedule and to the further amendments that were proposed by certain of the provinces. The most notable example, again, is the fisheries fair exemption.

**Senator Lewis:** Just to follow that up, some of the provinces may have made some suggestions which are incorporated in the bill, but have all of the provinces actually approved of the bill in its present form?

**Mr. Mosley:** With the exception of the Ministry of the Attorney General in Ontario, my understanding is that every province has approved the bill in form C-81. There was only one other province which had indicated to us any serious reservations. However, those reservations did not relate to the substance of the amendments but to the process that was followed in developing the proposals. That province was Alberta.

In speaking with Alberta officials since the bill was developed, they have advised us, and advised me personally, that they have no difficulty with the substance of the amendments. Some provinces want us to go even further. One example is Manitoba. There is a letter from Mr. Penner. They want to engage in dice games. Also, the Province of British Columbia would prefer that we get out of the field entirely; that the Criminal Code provisions be repealed and that it be regulated under provincial law.

**Senator Lewis:** I had it in mind that, last week when we heard from Mr. Morton from Ontario, that he still had some reservations about the procedure that was followed.

**Mr. Mosley:** And the substance; I do want to make that clear. Ontario was the exception.

**Senator Lewis:** I am just wondering if you had any views that you could express to us on what he had to say at that time.

**Mr. Mosley:** I think I have made it clear, senator, that we do not agree with the interpretation placed on the existing law, nor on the changes that the amendments would make to the existing law.

**Senator Lewis:** It is, then, a fundamental difference of opinion?

[Traduction]

**Le sénateur Lewis:** Non, je comprends.

**M. Mosley:** L'annexe a été transmise aux conseillers législatifs du ministère de la Justice, pour qu'ils s'occupent des points de substance. Il avait été convenu que les modifications de substance dans l'annexe devaient être introduites sous forme de projet de loi. En conséquence, les rédacteurs se sont basés sur cette annexe et sur d'autres propositions faites au cours de l'été par les provinces pour produire le projet de loi C-81.

**Le sénateur Lewis:** Je vois. Par conséquent, l'annexe et le projet de loi ne sont pas identiques?

**M. Mosley:** Non, ils ne le sont pas.

**Le sénateur Lewis:** Ils ne le sont pas, mais les provinces ont approuvé le projet de loi, n'est-ce pas?

**M. Mosley:** Elles ont approuvé l'annexe et les autres modifications proposées par la suite par certaines provinces, notamment l'exemption visant les foires relatives aux pêches.

**Le sénateur Lewis:** Si vous me permettez de poursuivre ce point, certaines provinces peuvent avoir présenté des propositions, qui ont été incorporées au projet de loi, mais toutes les provinces ont-elles en fait approuvé le projet de loi sous sa forme actuelle?

**M. Mosley:** Autant que je le sache, toutes les provinces ont approuvé le projet de loi C-81 sous sa forme actuelle, à l'exception du ministère du Procureur général de l'Ontario. Il n'y a eu qu'une seule autre province qui ait eu certaines réserves. Toutefois, ces réserves ne concernent pas la substance des modifications, mais la façon dont les propositions ont été élaborées. Il s'agissait de l'Alberta.

Depuis la rédaction du projet de loi, nous avons conféré avec les représentants de l'Alberta, qui nous ont indiqué n'avoir aucune objection à propos de la substance des modifications. Ils me l'ont dit personnellement. Certaines provinces voulaient que nous allions plus loin, notamment le Manitoba. Nous avons une lettre de M. Penner. Le Manitoba désire autoriser les jeux de dés. La province de la Colombie-Britannique, quant à elle, préférerait que le gouvernement fédéral se retire entièrement de ce domaine, que les dispositions du Code criminel soient abrogées et que le jeu soit réglementé par la législation provinciale.

**Le sénateur Lewis:** Je pensais à ce que nous a dit la semaine dernière M. Morton de l'Ontario, qui a indiqué qu'il avait certaines réserves à propos du processus qui a été suivi.

**M. Mosley:** Il avait également des réserves à propos de la substance. Je tiens à le préciser. L'Ontario a été l'exception.

**Le sénateur Lewis:** Je me demande si vous avez une opinion sur ce qu'il a dit à ce moment-là.

**M. Mosley:** Je pense, monsieur le sénateur, avoir indiqué bien clairement que nous n'interprétons pas de la même façon la loi en vigueur, ni les changements que les modifications apporteraient à cette loi.

**Le sénateur Lewis:** Il s'agit donc d'une différence radicale d'opinions?

[Text]

**Mr. Mosley:** There are fundamental differences of opinion, yes.

**Senator Buckwold:** Madam Chairman, I wonder if I could ask a question. I have my name down on your list.

**The Chairman:** Yes, I have you on the list. However, before asking Senator Fairbairn to put her questions, I should read into the record a letter which I received yesterday from Mr. Leonard Penner, who is the Attorney General of Manitoba. You do not have copies of this letter and I intend to read it so that you will be aware of its contents. It was addressed to me as chairperson:

This refers to your telex message of November 26th, 1985 in respect to Bill C-81.

Through a crown agency, the Manitoba Lotteries Foundation, casinos are operated by the Government of Manitoba. Net revenues from these casinos presently operated under the existing Section 190(1)(b) are, by provincial government policy, earmarked for community programs.

In planning the future of the government-run casino gaming in this jurisdiction, we may want to consider introduction of certain highly secure dice games such as Sic Bo, etc.

If Bill C-81 is adopted in its present form, it will significantly affect our casino industry development, which we intend, with the passage of time, to be Canada's finest. It is currently the only government-operated facility in the country.

You can appreciate the deleterious implications for Manitoba of prohibiting "dice games".

We are therefore asking that you consider deleting the words "dice game" from the proposed Section 190(4)(a) of Bill C-81 so as to allow provincial governments to decide if such games are appropriate. After all, we understand the intent of Bill C-81 was to remove federal government involvement in lotteries and gaming (excluding bookmaking, pool selling, etc.) and permit the provinces greater flexibility. This has been done in the case of slot machines and video games. We seek the same accommodations in respect of dice games.

In sum, we would be obliged if you would consider our position.

I have not replied to that letter, but Mr. Mosley may confirm that the agreement itself specifically excludes dice games. That is part of the agreement at the moment, is it?

**Mr. Mosley:** That is correct, Madam Chairman.

**The Chairman:** So, that is part of the agreement and is something, I would suggest, with which we should not concern ourselves, but you should know that request has been made.

[Traduction]

**M. Mosley:** Oui, il existe des différences radicales d'opinions.

**Le sénateur Buckwold:** Madame la présidente, je me demande si vous me permettez de poser une question. Mon nom figure sur votre liste.

**La présidente:** Oui, il y figure. Toutefois, avant de demander au sénateur Fairbairn de poser ses questions, j'aimerais lire une lettre que j'ai reçue hier du Procureur général du Manitoba, M. Penner. Comme vous n'avez pas de copie de cette lettre, j'aimerais vous la lire, pour que vous sachiez ce qu'elle dit. Elle m'a été adressée en ma qualité de présidente.

Cette lettre fait suite à votre télex du 26 novembre 1985 concernant le projet de loi C-81.

Le gouvernement du Manitoba exploite actuellement des casinos par l'intermédiaire d'une société de la Couronne, la Manitoba Lotteries Foundation. Conformément à la politique du gouvernement provincial, les recettes nettes tirées de ces casinos, actuellement exploités en vertu de l'article 190(1)(b) en vigueur, sont destinées à des programmes communautaires.

Cherchant actuellement à planifier l'avenir des jeux offerts dans les casinos exploités par le gouvernement, nous aimerions envisager l'introduction de certains jeux de dés ne présentant aucun risque de manipulation malhonnête, comme le Sic Bo, etc.

Si le projet de loi C-81 est adopté sous sa forme actuelle, il influencera considérablement l'avenir de nos casinos, que nous aimerions voir devenir, au fil des années, les meilleurs du Canada, il s'agit actuellement des seuls casinos exploités par le gouvernement au Canada.

Comme vous pouvez vous en douter, l'interdiction des jeux de dés a de profondes conséquences pour le Manitoba.

Nous vous demandons donc d'envisager d'éliminer les mots «jeux de dés» de l'alinéa 190(4)(a) du projet de loi C-81, afin de laisser aux gouvernements provinciaux le soin de décider si de tels jeux sont appropriés. Après tout, le but du projet de loi C-81 est, d'après ce que nous avons compris, de mettre fin à l'intervention du gouvernement fédéral dans les loteries et les jeux (à l'exception du bookmaking, de la vente d'une mise collective, etc.) et d'offrir une plus grande latitude aux provinces. C'est ce qui a été fait dans le cas des appareils à sous et des jeux vidéo. Nous aimerions avoir la même latitude dans le cas des jeux de dés.

Bref, nous vous serions reconnaissants de bien vouloir considérer notre requête.

Je n'ai pas répondu à cette lettre, mais M. Mosley pourrait peut-être confirmer si l'accord a expressément exclus les jeux de dés. Ils en sont bien exclus actuellement, n'est-ce pas?

**M. Mosley:** Ils en sont exclus, madame la présidente.

**La présidente:** Dans ce cas, c'est un point qui, à mon avis, ne devrait pas nous concerner. Je tenais toutefois à ce que vous sachiez que cette demande avait été faite.



[Text]

I now call upon Senator Fairbairn.

**Senator Fairbairn:** Thank you, Madam Chairman.

In essence, the questions that I had intended to ask have been asked, but perhaps I will ask them in a different way because I am still troubled.

One of the things that troubles me is that, as a committee, some of us are lawyers and some of us are not. Unless some of my colleagues have hidden depths, I do not think any of us are experts in either gambling or organized crime.

A great deal of reference has been made to the degree to which the amendments involved here clarify the law for law enforcement individuals and legal experts. One of our difficulties in that regard is the testimony that was given last week in which it would seem that it has not clarified that, as far as the individuals who appeared from the Province of Ontario are concerned.

In terms of this process that was sketched out for us last week—the eight points that were referred to as being the normal federal-provincial consultation process when amending the Criminal Code of Canada—the suggestion was made that this was really not followed, or, if it was, it was followed in a very limited fashion, and that part of the problem for Ontario is that they want to see a condensed form of further consultation regarding this bill even at this late date.

Is this still open even though there has been an exchange of letters between the ministers? Is there still an opening for further clarification to take place, because obviously there appears to be a fundamental difference of opinion. Can this be resolved, do you think, by further consultations with officials from that particular government?

**Mr. Mosley:** With respect, Madam Chairman, I do not believe it can.

The position expressed last week was not so much directed at whether these amendments clarified the law, but to whether or not it changed the current law. The position that was taken by the witnesses was that Bill C-81 makes fundamental changes to the current law. I do not think they addressed their comments as to whether or not it clarified any of the specific provisions or whether it made it easier to read or to apply. So, that issue you may still want to address with them. I believe that Mr. Morton may be appearing before the committee again.

On the question of whether there remains an opportunity for further consultation, there are forums in which one can discuss the state of the criminal law. Mr. Morton referred to one of those forums, the Uniform Law Conference of Canada, which meets on an annual basis. The criminal law section of that forum has been meeting since the 1940s; the civil law section since 1905.

That forum provides an opportunity for the provinces to present resolutions for amendments to the law. They are discussed between the representatives of the provincial governments and the federal government and members of the defence bar, who participate as commissioners in that process.

[Traduction]

Je donne maintenant la parole au sénateur Fairbairn.

**Le sénateur Fairbairn:** Merci, madame la présidente.

Les questions que je désirais poser ont déjà été posées, mais je les poserai à nouveau de façon différente, car il reste certains points qui me préoccupent.

L'une des choses qui me tracassent est que certains membres de notre comité sont avocats tandis que d'autres ne le sont pas. À moins que certains de mes collègues aient des talents que je ne leur connais pas, aucun de nous n'est expert en la matière quand il s'agit de jeu ou de crime organisé.

On a beaucoup parlé de la mesure dans laquelle les modifications proposées rendent la loi plus limpide pour les forces de l'ordre et les juristes. Ce que j'ai du mal à comprendre, c'est que dans leur témoignage de la semaine dernière, les représentants de la province de l'Ontario ont, semble-t-il, indiqué que ces modifications n'avaient rien clarifié.

En ce qui concerne le processus qui nous a été décrit la semaine dernière, c'est-à-dire les huit points qui semblent faire partie du processus normal de consultations fédérales-provinciales avant l'amendement du Code criminel du Canada, certains semblent dire que ce processus n'a pas été suivi ou, s'il l'a été, qu'il n'a été suivi que partiellement. L'Ontario semble notamment désirer de nouvelles consultations, sous une forme condensée, à propos de ce projet de loi, même à cette étape tardive du processus.

Est-ce là une possibilité, bien qu'il y ait eu un échange de lettres entre les ministres? Étant donné qu'il semble exister une différence fondamentale d'opinions, est-il possible de clarifier davantage les choses? Pensez-vous que la question puisse être réglée par de nouvelles consultations avec les représentants de cette province?

**M. Mosley:** Bien franchement, madame la présidente, je ne le pense pas.

Les témoignages de la semaine dernière ne portaient pas tant sur la mesure dans laquelle les modifications clarifient la loi, mais sur la mesure dans laquelle ils la changent. Les témoins ont indiqué que le projet de loi C-81 apporte, à leur avis, des changements profonds à la loi en vigueur. Je ne pense pas qu'ils aient abordé la question de savoir si les modifications clarifient les dispositions de la loi ou si elles les rendent plus faciles à interpréter et à appliquer. Vous devrez donc les interroger à ce sujet. Je crois savoir que M. Morton comparaitra peut-être de nouveau devant le comité.

En ce qui concerne la possibilité de nouvelles consultations, il existe diverses tribunes se prêtant à des débats sur le droit criminel. M. Morton a parlé d'une de ces tribunes, la Conférence sur l'uniformisation des lois au Canada, qui se réunit tous les ans. La section du droit criminel de cette conférence se réunit périodiquement depuis les années 40, et la section du droit civil depuis 1905.

Cette conférence donne aux provinces l'occasion de présenter des résolutions visant la modification des lois. Ces résolutions sont débattues par les représentants des gouvernements provinciaux et du gouvernement fédéral et les avocats qui participent au processus à titre de commissaires.



*[Text]*

There are also discussions on an ongoing basis at meetings of federal-provincial deputy ministers responsible for criminal justice, as well as at meetings of officials. We have had two within the past month, and there is another scheduled already for January. We do sit down and review these questions of changes to the law.

There is also a fundamental review of the criminal law which takes place when large portions of the Criminal Code of Canada are examined in depth. That is a slower process; it takes a considerable amount of time for all of these stages to be worked through.

With respect to Mr. Morton's comments last week, there is no normal process for criminal law amendments. The federal government is constitutionally responsible for making changes to the criminal law and has the authority—and exercises that authority—to propose those changes to Parliament when it deems it appropriate.

In the interests of federal-provincial co-operation, we do endeavour to consult as fully as possible and whenever possible.

In the context of this particular exercise, an agreement was struck between the federal government and the provinces. We endeavour, within the Department of Justice, to bring to the attention of the provincial ministers responsible for the criminal justice proposed changes as soon as we can. We presented the proposed amendments to them on May 2, 1985 and at a follow-up meeting in early June. At that time the agreement had already been signed, but it was subject to further discussion as to the fine points. The major elements of the agreement, however, have been agreed upon by the provincial ministers.

To be quite candid, Madam Chairman and honourable senators, we cannot be responsible for any lack of consultation with the provincial governments. We think these amendments are sound; there are no adverse criminal justice policy implications to them. The fact that within any of the provinces, and particularly within the province of Ontario, provincial officials and provincial ministers responsible for lotteries did not consult with the Attorney General of Ontario is not the responsibility of the Government of Canada, and particularly not the responsibility of the Department of Justice. The Minister of Justice exercised his function to ensure that the amendments that he proposed to Parliament reflected sound changes in the criminal law. I do not think that at this stage we can alter what are fundamentally different interpretations of the existing law through consultation. We have had those discussions over the past year. There have been no significant changes. There has been an educational process under way in terms of the interpretation of the current law and the effect of these changes, but I do not think that if we had sat down for a week of Sundays from this point on we would resolve those differences of interpretation.

Apart from that, we are bound, in our view, by an agreement which requires us to have those amendments proclaimed

*[Traduction]*

Ces questions sont également discutées en permanence lors des rencontres des sous-ministres fédéral et provinciaux responsables de la justice pénale, et lors des rencontres des fonctionnaires compétents. Deux de ces rencontres ont eu lieu le mois dernier et une autre est déjà prévue par le mois de janvier. Dans le cadre de ces rencontres, nous étudions ensemble les questions d'amendement de la législation.

De grandes parties du Code criminel du Canada sont également examinées en détail dans le cadre de la réforme fondamentale du droit criminel. Il s'agit toutefois d'un processus laborieux, dont les nombreuses étapes prennent beaucoup de temps.

En ce qui concerne les commentaires faits la semaine dernière par M. Morton, il n'existe pas de processus fixé par les modifications du droit criminel. En vertu de la constitution, la modification du droit criminel incombe au gouvernement fédéral, qui a le pouvoir de proposer ces changements au Parlement quand il le juge approprié.

Dans l'intérêt de la coopération fédérale-provinciale, nous nous efforçons de consulter les provinces le plus possible chaque fois que cela s'avère faisable.

Dans le contexte du projet de loi en question, le gouvernement fédéral a conclu un accord avec les provinces. Le ministère de la Justice s'efforce de porter les changements proposés à l'attention des ministres provinciaux responsables de la justice pénale, dès qu'il le peut. Nous avons présenté les changements proposés aux provinces le 2 mai 1985, ainsi qu'à une réunion tenue au début du mois de juin. L'accord avait alors déjà été signé, mais il restait quelques détails à régler. Par contre, les ministres provinciaux ont convenu des principaux éléments de l'accord.

Pour être bien franc avec vous, madame la présidente et honorables sénateurs, nous ne pouvons accepter la responsabilité de tout manque de consultation avec les gouvernements provinciaux. Nous pensons que les modifications en question sont bonnes et qu'elles n'ont aucune conséquence fâcheuse sur la politique en matière de justice pénale. Si, dans une province quelconque et notamment en Ontario, les responsables provinciaux et les ministres provinciaux responsables des loteries n'ont pas consulté le Procureur général de la province, on ne saurait en rejeter la responsabilité sur le gouvernement du Canada et plus particulièrement sur le ministère de la Justice. Le ministre de la Justice s'est acquitté de ses responsabilités en s'assurant que les modifications qu'il a proposées au Parlement correspondaient à un changement désirable du droit criminel. Je ne pense pas que nous puissions, à ce stade, éliminer par la consultation une différence fondamentale dans l'interprétation de la loi en vigueur. Nous avons eu des discussions à ce sujet au cours de l'année passée, sans aboutir au moindre changement important. Nous avons cherché à expliquer l'interprétation de la loi en vigueur et les effets de ces changements, mais, même si nous devions y consacrer le restant de notre vie, je ne pense pas que nous arrivions à régler cette différence d'interprétations.

Cela mis à part, nous sommes, à mon avis, engagés par un accord qui nous contraint à faire promulguer ces modifications

[Text]

in force by December 31 of this year. The amendments have to pass the Senate and Royal Assent has to be given. The proclamation has to issue before the end of next week if we are to comply with the obligation imposed on the federal government by the provinces through this agreement.

**The Chairman:** Mr. Mosley, is it your position then that the Government of Canada can bind the Parliament of Canada?

**Mr. Mosley:** Not at all, Madam Chairman. Parliament cannot be bound by any agreement between the federal and provincial governments. If the agreement is frustrated by Parliament, we will certainly take the position that we have exercised our best efforts to get this bill passed and so be it, but that, unfortunately, may lead to litigation between the federal government and the provinces and that certainly is something that we would hope to avoid if at all possible.

**Senator Nurgitz:** You may or may not be in default.

**Mr. Mosley:** We may or may not be in default; we may be in substantial compliance and that may be sufficient.

**Senator Fairbairn:** Basically, to put it as starkly as you have, if you are thinking in terms of the deadline, you do not see in educational or any other kind of consultative terms that there is any light at the end of the tunnel in that direction vis-à-vis the process with the Attorney General's department in Ontario or between ministers. Maybe that is more properly a question for ministers.

**Mr. Mosley:** I see a lot of merit in having a fundamental review of Part V of the Criminal Code. In the process that I spoke of earlier with the Law Reform Commission, the Criminal Code review within the Department of Justice will take a considerable amount of time. I think it is a process which would involve the public in expressing their views on what type of gaming that they want within Canada. These amendments do not alter the *status quo*. To alter the *status quo* we would have to go back to the very fundamentals and to consider many revisions to Part V. In order to do that, even in a condensed form, would take, in my view in light of my experience with Criminal Code amendments, the minimum of a year.

**Senator Buckwold:** I am trying to reconcile the evidence given to us by Commissioner Jensen that the provinces can do anything now under our present legislation which is provided for in this new bill. Yet, I have a document, as do other members of the committee, which was submitted by Howard F. Morton of the Attorney General's department of Ontario. I presume that that is the same Mr. Morton who appeared before us. On page 2 he gives the existing games that are permitted and the proposed games. If I may be permitted I would like to read page 2. It states:

[Traduction]

d'ici le 31 décembre de cette année. Ces modifications doivent être approuvées par le Sénat et doivent recevoir la sanction royale. Si nous voulons respecter les obligations qu'impose au gouvernement fédéral l'accord qu'il a signé avec les provinces, la promulgation doit avoir lieu avant la fin de la semaine prochaine.

**La présidente:** M. Mosley, voulez-vous dire par là que le gouvernement du Canada peut engager le Parlement du Canada?

**M. Mosley:** Pas du tout, madame la présidente. Le parlement ne saurait être lié par un quelconque accord entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Si l'accord n'aboutit pas parce que le Parlement rejette le projet de loi, nous pourrions certainement faire valoir que nous avons fait de notre mieux pour faire adopter le projet de loi. Malheureusement, une telle situation pourrait donner lieu à un litige entre le gouvernement fédéral et les provinces et c'est là quelque chose que nous aimerions éviter dans la mesure du possible.

**Le sénateur Nurgitz:** Il se pourrait donc que vous manquiez à vos engagements.

**M. Mosley:** Cela est possible, mais il est également possible que nous ayons respecté la substance de l'accord et que cela soit suffisant.

**Le sénateur Fairbairn:** Essentiellement, pour dire les choses aussi franchement que vous, dans la mesure où vous vous préoccupez des délais, vous ne pensez pas que le différend puisse être réglé par la discussion ou tout autre type de consultation avec le ministère du Procureur général de l'Ontario, ou par des entretiens entre les ministres? Mais peut-être est-ce là une question à laquelle les ministres devraient plutôt répondre.

**M. Mosley:** Je pense qu'il y a beaucoup d'avantages à procéder à une réforme profonde de la Partie V du Code criminel. Le processus de réforme du Code criminel dont j'ai déjà parlé et auquel participent la Commission de la réforme du droit et le ministère de la Justice prendra beaucoup de temps. Il s'agit, à mon avis, d'un processus où le public indiquera quels types de jeux il désire avoir au Canada. Ces modifications ne changent rien au *statu quo*. Pour changer le *statu quo*, il faudrait aller au fin fond des choses et envisager de nombreuses révisions de la Partie V. D'après mon expérience des modifications du Code criminel, je dirai qu'une telle tâche, même sous une forme condensée, prendrait au minimum un an.

**Le sénateur Buckwold:** J'essaie de faire concorder avec le reste le témoignage du commissaire Jensen, qui nous a dit que les provinces peuvent actuellement faire, en vertu de la loi en vigueur, tout ce que prévoit ce projet de loi. À côté de cela, j'ai, comme les autres membres du comité, un document qui nous a été présenté par M. Howard F. Morton du ministère du Procureur général de l'Ontario. Je suppose que c'est le même monsieur Morton qui a comparu devant nous. À la page 2, il énumère les jeux qui sont actuellement autorisés et les jeux qu'il est proposé d'autoriser. Si vous le permettez je vous lirai cette page. Elle dit ceci:



## [Text]

**EXISTING:** Province not permitted to induce persons to play any wheel of fortune game, i.e. prohibits wheels of fortune.

**PROPOSED:** Province permitted to conduct and operate wheel of fortune games including roulette, slot machines etc. i.e. casinos.

**EXISTING:** III. Slot machines not permitted by virtue of s.180(2).

**PROPOSED:** Specifically permits games operated on or through computers, video devices or slot machines.

If Mr. Morton is correct I would suggest that that is a fairly significant change to what is permitted and what will be permitted in the way of gambling.

**Mr. Mosley:** I do not know if you are familiar with a wheel of fortune but it is a fairly common type of amusement which can be found at fairs and exhibitions during summer months. My understanding is that Mr. Morton believes and he is present and perhaps could comment on it, that a slot machine is a wheel of fortune turned on its side with several wheels of fortune in it a row. At least that has been communicated to me by one of my staff. I have a lot of difficulty with that interpretation. There is provision within the bill which would permit provinces to operate slot machines and that is quite a separate thing.

**Senator Buckwold:** Is that not a significant change? Can provinces operate slot machines now if they want to?

**Mr. Mosley:** Under the interpretation of the existing laws, which we referred to earlier, provinces could operate slot machines if they so chose. Some have, in fact, been considering that under the existing provisions of the law. I am not referring to the traditional type of slot machine that you may have in mind, the mechanically-operated one that was popular at places like Las Vegas in the past. The current type of slot machine is a computerized operation with a video terminal rather than the mechanical oranges, or whatever, showing up in the window.

There is really nothing in the existing law to prevent the provinces from setting up parlours containing these electronic games and operating them as games within the meaning of "lottery scheme" and within the exemptions provided under section 190. They could start doing that tomorrow.

We do clarify that authority. We also make it clear that no one else can do it and that only the provinces could operate.

There is only one province at present which is operating casino-type games and that is Manitoba.

The amendments make it clear that the provinces cannot license anyone to operate that type of game, whereas, at present, it is not at all clear that they could not license someone else to operate the game. If they have the authority to do it themselves under the existing law, they could license someone else to do it, such as a charitable or religious organization, a

## [Traduction]

**ACTUELLEMENT:** la province n'a pas le droit d'entraîner les personnes à jouer à la roue de la fortune, c'est-à-dire que les roues de la fortune sont interdites.

**PROPOSÉ:** la province pourra conduire et exploiter des roues de la fortune, y compris la roulette, les appareils à sous, etc., c'est-à-dire des casinos.

**ACTUELLEMENT:** III. Les appareils à sous sont interdits par le paragraphe 180(2).

**PROPOSÉ:** autorisation expresse de jeux exploités par des ordinateurs, des dispositifs électroniques de visualisation ou des appareils à sous.

Si M. Morton a raison, il y a, à mon avis, une différence importante entre les jeux qui sont actuellement autorisés et les jeux qui seront autorisés.

**M. Mosley:** Je ne sais pas si vous savez en quoi consiste une roue de la fortune. Il s'agit d'un type d'amusement assez répandu, que l'on voit souvent en été dans les foires et les expositions. D'après ce que j'ai compris, et, comme M. Morton est présent, il pourrait peut-être le confirmer, M. Morton estime qu'un appareil à sous n'est en fait qu'une roue de la fortune tournée sur son côté et comprenant plusieurs roues de la fortune en rangée. Du moins, c'est ce que m'a dit l'un des membres de mon personnel. J'ai du mal à accepter cette interprétation. Le projet de loi comprend une disposition qui autoriserait les provinces à exploiter des appareils à sous, mais c'est là quelque chose de tout à fait différent.

**Le sénateur Buckwold:** N'est-ce pas là un changement important? Les provinces peuvent-elles exploiter aujourd'hui des appareils à sous si elles le désirent?

**M. Mosley:** Selon l'interprétation de la loi en vigueur dont nous avons déjà parlé, les provinces pourraient exploiter aujourd'hui des appareils à sous, si elles le désirent. Certaines ont en fait envisagé d'en exploiter en vertu des dispositions de la loi en vigueur. Je ne parle pas ici du type traditionnel d'appareil à sous auquel vous pensez peut-être, c'est-à-dire de l'appareil mécanique autrefois en vogue dans des villes comme Las Vegas. L'appareil à sous moderne est informatisé et un terminal de visualisation y remplace les anciennes rangées d'oranges, etc.

Il n'y a rien dans la loi en vigueur qui empêche les provinces d'établir des salles de jeu comprenant ces appareils électroniques et de les exploiter comme des jeux au sens du «système de loterie» défini par la loi et en vertu des exemptions prévues à l'article 190. Elles pourraient le faire dès demain.

Le projet de loi clarifie les pouvoirs des provinces à cet égard. Il précise également que seules les provinces, et personne d'autre, peuvent exploiter de tels appareils.

Il n'y a actuellement qu'une seule province qui exploite des jeux du type que l'on trouve dans les casinos: il s'agit du Manitoba.

Les modifications précisent clairement que les provinces ne peuvent délivrer un permis à qui que ce soit pour exploiter ce type de jeu, tandis que la loi actuelle n'indique pas explicitement qu'elles ne peuvent le faire. Si elles sont autorisées à exploiter de tels jeux en vertu de la loi en vigueur, elles pourraient délivrer un permis d'exploitation de tels jeux à



[Text]

fair or a person at a public place of amusement. The amendments make it quite clear they can license no one else, but they can operate them themselves.

**The Chairman:** Senator Buckwold, I am sorry to have to interrupt you, but we have heard word that our reporters are required at another meeting at 6 o'clock. We will be meeting tomorrow morning again at 9.30, and Mr. Mosely, undoubtedly, will be able to answer any further questions then.

**Senator Buckwold:** I will be unable to attend tomorrow. Perhaps I could just conclude by saying that I still find the answers very confusing in relation to the written document we have in front of us as presented by Mr. Morton. Perhaps that can be clarified tomorrow.

**The Chairman:** We are going to hear from Mr. Michel Gagnon of Montreal, who is with the Inter-Provincial Lottery Corporation of Quebec and is, apparently, a distinguished lawyer and expert in the field of lotteries. Then, if our witnesses would be good enough, we could continue our questions then. If Mr. Morton wishes to speak tomorrow morning, we will hear him then as well.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

quelqu'un d'autre, par exemple un organisme de charité, un organisme religieux, une foire ou une personne dans un lieu d'amusement public. Les modifications indiquent bien clairement que les provinces ne peuvent délivrer de tels permis, mais qu'elles peuvent elles-mêmes exploiter ces appareils.

**La présidente:** Sénateur Buckwold, je regrette de devoir vous interrompre. Nous venons d'apprendre que nos sténographes doivent se rendre à une autre séance à 18 heures. Le comité se réunira de nouveau demain matin à 9 heures 30, et M. Morton pourra alors, j'en suis certaine, répondre à toute autre question.

**Le sénateur Buckwold:** Je ne pourrai assister à la séance de demain. Permettez-moi de conclure en disant que je continue à trouver ces réponses fort troublantes dans le contexte du document qui nous a été présenté par M. Morton. Peut-être que la lumière pourra être faite demain sur cette affaire.

**La présidente:** Nous allons maintenant entendre le témoignage de M. Michel Gagnon de Montréal, qui représente la société de loterie interprovinciale du Québec et qui, semble-t-il, est un avocat éminent et un expert en loteries. Si nos témoins y consentent, nous pourrions ensuite poursuivre nos questions. Si M. Morton désire nous adresser la parole demain matin, nous pourrions également l'entendre.

La séance se poursuit à huis clos.



















If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

(On Bill C-81)

*From the Royal Canadian Mounted Police:*

Mr. Henry Jensen, Deputy Commissioner;  
Sergeant R. G. Robinson, Gaming Specialist.

*From the Department of Justice:*

Mr. Richard Mosley, General Counsel, Criminal Law Policy  
and Amendments Section.

(Sur le projet de loi C-81)

*De la Gendarmerie royale du Canada:*

M. Henry Jensen, sous-commissaire.  
Sergeant R. G. Robinson, spécialiste en matière de jeu.

*Du ministère de la Justice:*

M. Richard Mosley, avocat général, Section de la politique  
et de la modification du droit en matière pénale.



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Thursday, December 12, 1985

Le jeudi 12 décembre 1985

Issue No. 33

Fascicule n° 33

**Fifth proceedings on:**

**Cinquième fascicule concernant:**

The Examination of Bill C-81, "An Act to  
amend the Criminal Code (lotteries)"

L'étude du projet de loi C-81,  
«Loi modifiant le Code criminel  
(loteries)»

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Barootes	Lewis
Buckwold	*MacEachen (or Frith)
Doyle	Robertson
Fairbairn	Robichaud
Flynn	*Roblin (or Doody)
Hastings	Stanbury

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs

Barootes	Lewis
Buckwold	*MacEachen (ou Frith)
Doyle	Robertson
Fairbairn	Robichaud
Flynn	*Roblin (ou Doody)
Hastings	Stanbury

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, November 27, 1985:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Nurgitz, seconded by the Honourable Senator Marshall for the second reading of the Bill C-81, intituled "An Act to amend the Criminal Code (lotteries)".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Marshall that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 27 novembre 1985:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, appuyé par l'honorable sénateur Marshall, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-81, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel (loteries)».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Marshall, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 12, 1985  
(45)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:45 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Doody, Fairbairn, Flynn, Frith, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robertson and Stanbury. (9)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Raymond J. Perrault.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald Macdonald, Research Officer.

*Witnesses:**From the Legal firm of Ogilvie and Renault (Montréal):*

Mr. Michel A. Gagnon, Associate; representing the Inter-provincial Lottery Corporation.

*From the Royal Canadian Mounted Police:*

Mr. Henry Jensen; Deputy Commissioner and Sergeant R. G. Robinson; Gaming Specialist.

*From the Department of Justice:*

Mr. Richard Mosley, General Counsel, Criminal Law Policy and Amendments Section.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 27, 1985, resumed consideration of Bill C-81, intituled: "An Act to amend the Criminal Code (lotteries)".

The witnesses made statements and answered questions.

At 11:00 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 12 DÉCEMBRE 1985  
(45)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 45, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Doody, Fairbairn, Flynn, Frith, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robertson et Stanbury. (9)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Raymond J. Perrault.

*Également présent: De la Bibliothèque du Parlement:* M. Donald Macdonald, attaché de recherche.

*Témoins:**De l'étude Ogilvie et Renault (Montréal):*

M. Michel A. Gagnon, associé, représentant la Société de la Loterie Interprovinciale Inc.

*De la Gendarmerie royale du Canada:*

M. Henry Jensen, sous-commissaire, et le sergent R. G. Robinson, spécialiste en matière de jeu.

*Du ministère de la Justice:*

M. Richard Mosley, avocat général, Section de la politique et de la modification du droit en matière pénale.

Conformément à son ordre de renvoi du 27 novembre 1985, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-81 intitulé: «Loi modifiant le Code criminel (loteries)».

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

A 11 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:



## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, December 12, 1985

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill C-81, to amend the Criminal Code (lotteries), met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Joan Neiman (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, when we were forced to conclude our hearings yesterday afternoon I believe that Senator Buckwold had put a question to Mr. Mosley which Mr. Mosley had not had sufficient opportunity to deal with. Perhaps the best procedure to follow this morning would be to allow Mr. Mosley to finish his answer to that question so that we will have it on record. Then we will ask Mr. Michel Gagnon, representing the Interprovincial Lottery Corporation from the legal firm of Ogilvie and Renault, to speak to us with respect to Bill C-81. We still have to hear from Deputy Commissioner Jensen and Sergeant Robinson from the RCMP. The committee will then be able to question all the witnesses. Mr. Howard Morton from the Ontario Attorney General's office is also here so we will have a general question period afterwards. We have a time constraint of 11 o'clock but some of our witnesses will be available again tomorrow morning, when we will have more time to deal with questions that remain unanswered today.

Mr. Mosley, perhaps you could review the question Senator Buckwold put to you yesterday.

**Mr. Richard Mosley, General Counsel, Criminal Law Policy and Amendments Section, Department of Justice:** Madam Chairman, the final question I did not get an opportunity to respond to yesterday was simply to this effect: what are we to do in the face of the chart prepared by Mr. Howard Morton of the Ontario Ministry of the Attorney General?

The first page of the chart is headed "Government of a Province" and has two columns entitled "Existing" and "Proposed."

The chart, of course, is nothing more than an expression of opinion on a question of interpretation of the current law and the effect of the proposed amendments. For example, on page 1, where Mr. Morton sets out beneath the reference to section 190(5) a column of commentary, that commentary simply reflects his view of the current law. In the opening paragraph he refers to the definition of "game" and indicates that *prima facie* that definition would seem to permit all games except dice games, three-card monte, punch boards, coin tables or wheels of fortune. He then goes on to say that section 190(1b) is merely a permissive exception to the general prohibitions and must be interpreted to determine precisely what it permits. That is what I referred to yesterday as the restrictive interpretation of the exemptions provided by section 190. It overlooks the breadth of the meaning of the term "lottery scheme" and the breadth of the opening words of section 190(1) "Notwithstanding any of the provisions of this part relating to gaming and betting, it is lawful . . ."

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 12 décembre 1985

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, qui est saisi du projet de loi C-81 modifiant le Code criminel (loteries), se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour l'étude de ce projet de loi.

**Le sénateur Joan Neiman (présidente)** occupe le fauteuil.

**La présidente:** Honorables sénateurs, quand nous avons dû lever la séance hier après-midi, si je ne me trompe, M. Mosley n'avait pas eu le temps de terminer sa réponse à la question que lui avait posée le sénateur Buckwold. Le mieux, peut-être, ce matin, est de permettre d'abord à M. Mosley de terminer cette réponse, afin qu'elle figure au compte rendu. Après quoi, M. Michel Gagnon, qui représente la Société interprovinciale des loteries et qui est membre de l'étude Ogilvie et Renault, sera invité à nous parler du projet de loi C-81. Il nous restera à entendre le sous-commissaire Jensen et le sergent Robinson de la Gendarmerie royale. Et le Comité aura l'occasion d'interroger tous les témoins. J'ajoute que M. Howard Morton, du Bureau du procureur général de l'Ontario, est également parmi nous et que nous aurons plus tard, par conséquent, une période générale de questions. Le temps nous est compté, nous devons lever la séance à 11 heures; mais certains de nos témoins seront de nouveau ici demain matin et il nous sera possible d'aborder alors les questions laissées sans réponse aujourd'hui.

Monsieur Mosley, peut-être pourriez-vous rappeler la question que vous a posée hier le sénateur Buckwold.

**M. Richard Mosley, avocat général, Section de l'élaboration de la politique et des modifications au droit pénal, ministère de la Justice:** Madame la présidente, c'est à la dernière question que je n'ai pu répondre hier, celle de savoir simplement ce que nous allons faire à propos du tableau établi par M. Howard Morton, du ministère du Procureur général d'Ontario.

La première page du tableau est intitulée: «Gouvernement d'une province» et comporte deux colonnes dont le titre respectif est «Dispositions existantes» et «Dispositions proposées».

Bien entendu, ce document n'est rien d'autre que l'expression d'une opinion à propos de l'interprétation à donner à la loi en vigueur et de l'effet à attendre des modifications proposées. Par exemple, à la page 1 où M. Morton, sous le renvoi au paragraphe 190(5), fait figurer un commentaire, celui-ci reflète simplement ses propres vues sur la loi en vigueur. Au premier paragraphe, il parle de la définition du jeu et dit qu'à première vue cette définition semblerait permettre tous les jeux, sauf le jeu de dés, le jeu de bonneteau, la planchette à poinçonner, la table à monnaie et la roue de fortune. Il poursuit en disant que l'article 190(1b) est seulement une dérogation permise aux interdictions générales et doit être interprété comme déterminant précisément, ce qui est permis. C'est là justement ce que j'appelai hier une interprétation restrictive des exemptions prévues par l'article 190. Elle ne tient pas compte de la portée de ce que signifie le terme «système de loterie» ni de la portée des premiers mots du paragraphe 190(1): «Nonobstant toutes dispositions de la présente Partie relatives aux jeux et paris, il sera légal.»

## [Text]

Mr. Morton goes on to refer to wheels of fortune and equates them in the proposed column with roulette and slot machines—i.e., casinos. There is a significant difference between wheels of fortune and slot machines. A wheel of fortune is dealer operated and is a mechanical device. There is no definition of it in the Criminal Code. It is a wheel with a quicker strap which, when the wheel stops spinning, indicates the winning configuration. The outcome is determined exclusively by human or physical action in the spinning of the wheel.

A slot machine is player operated and it is an automatic device. It is defined in the Criminal Code and the traditional type of slot machine is a complex system of reels, gears, timer clocks, electrical steps and so on. The outcome is determined entirely by automatic sequence. As I indicated yesterday there is a new generation of slots, however, which are electronic in nature.

Mr. Morton also suggests that slot machines are not permitted by virtue of section 180(2). That section does not prohibit slot machines. It is a presumption section which provides that premises where slot machines are located will be deemed to be common gaming houses. It is open to interpretation, however, that the scope of the meaning of lottery scheme in section 190(5) would permit a province to license or to operate these slot machines notwithstanding the presumption in section 180(2).

In the fourth point Mr. Morton indicates that the existing law does not permit a game in relation to section 189(1)(a) to (e). With the greatest respect to Mr. Morton's opinion, the reference in section 190 is to lottery scheme and lottery scheme once again is defined in section 190 as including the game and, of course, a game is defined in section 179 as including a game of chance or mixed chance or skill. It flies in the face of that statutory definition of the meaning of the term "lottery scheme" to suggest that a game is not included.

In the fifth point Mr. Morton goes on to suggest that only the federal government is authorized to operate and manage a pool system of betting on any combination of two or more athletic contests or events by virtue of section 188.1 which, of course, was directed at pari-mutuel betting on horse racing. There again that was the very point in issue in the case of the Attorney General of Canada against Loto Quebec Corporation because the Loto Quebec Corporation was, in fact, operating a pool system of betting on a combination of two or more athletic contests or events. Hockey Select was the game in question and that was exactly the type of thing that Mr. Morton refers to in his column as being permitted to the federal government alone. As we indicated to you, the Quebec Court of Appeal had no difficulty whatsoever in finding that that was within the power of the province to operate.

Finally, Mr. Morton suggests that the charitable or religious organization exemption is limited to traditional forms of lotter-

## [Traduction]

Ensuite M. Morton parle de la roue de fortune et, dans la colonne des dispositions proposées, en fait l'équivalent de la roulette, de l'appareil à sous, c'est-à-dire du casino. Or il y a une grande différence entre la roue de fortune et l'appareil à sous. La roue de fortune, encore que le Code criminel n'en donne aucune définition, est un appareil mécanique dont le fonctionnement est assuré par le possesseur. C'est une roue munie d'une courroie qui permet la multiplication de la vitesse et qui, lorsqu'elle s'arrête, indique la combinaison gagnante. Le résultat est déterminé exclusivement par un geste humain ou physique, l'élan donné à la roue.

L'appareil à sous est un appareil automatique et c'est le joueur lui-même qui le fait fonctionner. Sa définition figure au Code criminel. Le type traditionnel est un ensemble complexe de bobines, d'organes, de minuteriers, de phases électriques, etc. Le résultat est déterminé totalement par une suite d'opérations automatiques. Cependant, comme je l'ai dit hier, il y a une nouvelle génération d'appareils à sous, des appareils de caractère électronique.

M. Morton laisse entendre aussi que les appareils à sous ne sont pas autorisés en vertu du paragraphe 180(2). Ils ne sont pas non plus interdits par cet article. Il s'agit d'un article de présomption et qui prévoit que le local où sont situés des appareils à sous sera réputé être une maison de jeu publique. Il reste, toutefois, que toutes les interprétations sont possibles quand il s'agit de savoir si la portée de la définition d'un système de loterie, qui figure au paragraphe 190(5), permettrait à une province de délivrer une licence pour l'exploitation d'appareils à sous ou d'exploiter elle-même des appareils à sous en dépit de la présomption du paragraphe 180(2).

Dans son quatrième point, M. Morton prétend que la loi actuelle ne permet pas un jeu en ce qui concerne les aliénas 189(1) a) à e). Avec tout le respect que je dois à son opinion, je dois faire remarquer que la référence, à l'article 190, vise un système de loterie et que la définition d'un tel système à l'article 190 comprend un jeu et que, évidemment, un jeu selon la définition de l'article 179 comprend un jeu de pur hasard aussi bien qu'un jeu où se retrouvent hasard et adresse. C'est aller à l'encontre de la définition légale de système de loterie que de prétendre qu'un jeu n'est pas compris.

Dans son cinquième point, M. Morton conclut qu'en vertu de l'article 188.1, seul le gouvernement fédéral est autorisé à exploiter ou à gérer des paris collectifs sur une combinaison de deux épreuves ou manifestations sportives ou plus. Or il est évident que l'article en question vise le pari mutuel sur les courses de chevaux. C'était justement cette question qui était en litige dans l'affaire qui a opposé le procureur général du Canada à la Société des loteries du Québec. Celle-ci exploitait un système de paris collectifs sur une combinaison de deux épreuves ou manifestations sportives ou plus. Ce jeu s'appelait Hockey Select et constitue exactement le type de jeu que M. Morton dans son commentaire veut réserver au gouvernement fédéral. Comme nous vous l'avons dit, la Cour d'appel du Québec n'a eu aucune difficulté à conclure que l'exploitation d'un tel jeu n'outrepasse pas les pouvoirs de la province.

Finalement, M. Morton suggère que l'exemption en faveur des organismes de charité et des organismes religieux se limite



*Text]*

es described in section 189(1)(a) to (e) and 189(1)(f) and games of chance and mixed chance and skill for goods, wares or merchandise and 189(1)(g) wheels of fortune.

With the greatest respect, charitable and religious organizations across this country are operating games of chance with cash prizes and they are operating them under the interpretation, to which I have referred, of a "lottery scheme" including "game"—a "game" including a game of chance or mixed chance and skill. They are not restricted in practice; the practice flowing from the interpretation by the provinces of section 190 to "games of chance for goods, wares or merchandise."

Finally, Mr. Morton does clarify the point that was in error from the police testimony last week that the limitations on bets for charitable or religious organizations apply only to the operation of their activities at bazaars. That is a point I made last night, which, I think, is important to keep mind. There are no limits where those activities are taking place at other than bazaars under the existing law. That would not be changed by the amendment in the bill.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Mosley. We will now move directly to Mr. Gagnon's opening statement.

**Mr. Michel A. Gagnon, Associate, Ogilvie and Renault; representing the Interprovincial Lottery Corporation:** Thank you, Madam Chairman. My client, the Interprovincial Lottery Corporation, unfortunately, learned only on Tuesday morning about some testimony that was given before you last week. Needless to say, the phone started ringing and, by the end of the day, I had been asked, if at all possible, to appear before the committee. I am thankful that my appearance could be arranged so expeditiously.

Perhaps I should first tell you a little of my background in the lotteries field. I was first retained by Loto Québec in 1972 to set up a new game which was called the Loto Perfecta which has now evolved to become 6/36.

Ever since then, I have been acting for Loto Québec in respect of all types of games including legislation, regulations, and so on.

In 1973, I was asked by Loto Québec and the Government of Quebec to assist the organizing committee on the Olympic Games to set up an Olympic lottery. I then had to discuss with the Department of Justice and the Treasury Board in Ottawa the arrangements for that. We eventually came up with a special bill to authorize that lottery which provided for an Order in Council to be passed in each of the provinces to authorize the conduct of that lottery in their territory. That involved going from province to province to explain what it was all

*[Traduction]*

aux formes traditionnelles de loterie indiquée aux alinéas 189(1)a) à e) et à l'alinéa 189(1)f), jeux de hasard et jeux où entrent en compte le hasard et l'adresse et dont les prix sont des biens, des articles fabriqués ou des marchandises, ainsi qu'à l'alinéa 189(1)g), les roues de fortune.

Encore une fois, avec tout le respect voulu, il me faut dire que les organismes de charité et les organismes religieux, partout au pays, ont recours aux jeux de hasard comportant prix en argent et qu'ils le font en vertu de l'interprétation dont j'ai parlé et qui veut qu'un «système de loterie» comprenne «un jeu» et qu'un «jeu» comprenne un jeu de hasard et un jeu où se mêlent hasard et adresse. En pratique, il n'y a pas de restriction; l'usage découle de l'interprétation donnée par les provinces à l'article 190 en ce qui concerne les jeux de hasard ayant pour prix des biens, des articles fabriqués ou des marchandises.

En dernier lieu, M. Morton éclaircit un point qui a été présenté d'une façon erronée la semaine dernière dans le témoignage de la police, c'est-à-dire que, dans le cas des organismes de charité et des organismes religieux, les limitations imposées aux paris ne s'appliqueraient qu'aux activités de ventes de charité. C'est une question que j'ai soulevée hier soir et, je crois qu'il importe d'en tenir compte. Sous le régime de la loi actuelle, il n'y a pas de limites où se tiennent ces activités quand elles ont lieu dans un endroit autre qu'une vente de charité. Et cela ne sera pas changé par la modification apportée par le projet de loi.

**La présidente:** Je vous remercie, monsieur Mosley. Nous entendrons maintenant la déclaration d'ouverture de M. Gagnon.

**M. Michel-A. Gagnon, associé, Ogilvie et Renault; représentant la Société interprovinciale des loteries:** Je vous remercie, madame la Présidente. Ce n'est, malheureusement, que mardi matin que ma cliente, la Société interprovinciale des loteries, a eu vent de certains témoignages déposés ici la semaine dernière. Faut-il dire qu'aussitôt les appels ont afflué, si bien qu'à la fin de la journée on me demandait, si la chose était possible, de comparaître devant votre Comité. Sachez que je vous suis reconnaissant d'avoir organisé cette comparution d'une façon si expéditive.

Peut-être devrais-je commencer par vous donner un aperçu de mon expérience dans le domaine des loteries. Mes services ont d'abord été retenus par Loto-Québec en 1972 pour mettre sur pied un nouveau jeu appelé Loto Perfecta et qui est devenu depuis le 6/36.

Depuis lors, je n'ai jamais cessé de travailler pour Loto-Québec et cela pour tous les genres de jeux et pour les questions de législation, de réglementation, etc.

En 1973, Loto-Québec et le gouvernement du Québec m'ont demandé d'aider le comité organisateur des Jeux olympiques à mettre sur pied une loterie olympique. J'ai dû alors discuter avec le ministère de la Justice et le Conseil du trésor à Ottawa les arrangements qui s'imposaient. Tout cela a abouti à un projet de loi spécial autorisant la loterie et qui prévoyait l'adoption d'un décret du Conseil dans chacune des provinces permettant le fonctionnement de la loterie sur le territoire de la province. Ce qui m'a amené à aller de province en province pour expliquer la situation et à travailler avec le ministère de



## [Text]

about; and working with the Department of Justice to determine how it could be conducted within those provinces.

At the end of 1973 and the beginning of 1974, I was retained by the Government of Ontario to assist them in developing their legislation, regulations and their first scheme which was called Wintario.

At the end of the Olympic Lottery in 1976, I was retained, with the consent of Loto Québec and the Government of Québec, by Loto Canada to set up their own lottery. I assisted Loto Canada until 1978 when the federal government decided to expand on the activities of that corporation and created a situation where there would likely be a controversy, to say the least, between the provinces and the federal government. For obvious reasons, I had to leave Loto Canada at that time.

Shortly thereafter, Loto Québec joined the Interprovincial Lottery Corporation that had been set up by the Province of Ontario and the western provinces. I was asked to represent the Interprovincial Lottery Corporation and I have been acting for them since.

In the controversy between the federal government and the provinces, I was also retained by all of the provinces of Canada to represent them in an action in the Federal Court of Canada against the federal government over the alleged breach of an agreement entered into in 1979.

Recently, I have been most involved in the negotiations of a federal-provincial agreement annexed to which was a draft bill which is now Bill C-81, which is before you.

Throughout those years, I have had occasion to give a number of opinions over the interpretation to be given to the provisions of the Criminal Code.

The picture, as it was throughout those years, was quite well described by Professor Allan W. Mewett in an article published in the *Criminal Law Quarterly* in 1979 in which he said:

Lotteries in Canada are now a way of life. They have proved lucrative to the government, beneficial to the community and, as far as we can judge, do not seem to have had any great discernible effect on the morals of the public. It is time to reconsider the absurd provisions of sections 185 to 191 of the Criminal Code.

He went on to say that, yet, nowadays, what is legal gambling and what is illegal gambling is, itself, a question that resembles a game of chance or, possibly, mixed chance and skill.

Throughout those years, I tried to bring a little more skill than chance into the interpretation. The federal government gave us the opportunity to clear up the matter when, in 1980 or in 1981, the Attorney General of Canada sued Loto Québec and instituted injunction proceedings against that company to try to stop the Hockey Select game. That was the best opportunity that anyone ever had to test the whole area.

## [Traduction]

la Justice pour déterminer les modalités de fonctionnement dans les provinces.

A la fin de 1973 et au début de 1974, le gouvernement de l'Ontario a fait appel à moi pour l'élaboration de la législation et de la réglementation touchant sa première entreprise appelée Wintario.

A la fin de la Loterie olympique en 1976, avec le consentement de Loto-Québec et du gouvernement du Québec, j'ai accepté d'aider Loto-Canada à établir sa propre loterie. J'ai aidé Loto-Canada jusqu'en 1978, année où le gouvernement fédéral décidait d'élargir l'activité de sa société de loteries et créait ainsi une situation de nature à soulever une controverse, pour ne pas dire plus, entre les provinces et le gouvernement fédéral. Pour des raisons évidentes, j'ai dû quitter Loto-Canada à ce moment-là.

Peu de temps après, Loto-Québec est devenue membre de la Société interprovinciale des loteries créée par la province d'Ontario et les provinces de l'Ouest. On m'a demandé alors de représenter cette société et je le fais depuis.

Dans la controverse qui a opposé le gouvernement fédéral et les provinces, celles-ci m'ont demandé de les représenter dans la poursuite qu'elles intentaient en Cour fédérale contre le gouvernement fédéral pour violation présumée de l'accord intervenu en 1979.

Ces derniers temps, j'ai participé activement à la négociation d'une entente fédérale-provinciale annexée à un avant-projet de loi, avant-projet qui est devenu le projet de loi C-81 dont vous êtes saisis.

Pendant toutes ces années, j'ai eu maintes fois l'occasion d'émettre un avis sur l'interprétation à donner aux dispositions du Code criminel.

La situation au cours de ces années a fait l'objet d'une magistrale description par M. Allan W. Mewett dans un article publié dans le *Criminal Law Quarterly* en 1979.

Pour M. Mewett, les loteries au Canada sont devenues une façon de vivre. Elles se sont révélées lucratives pour le gouvernement et bénéfiques pour la communauté. Et, dans la mesure où l'on peut l'apprécier, elles ne semblent pas avoir eu d'effets vraiment significatifs sur la moralité publique. Le temps serait venu de remettre en question les dispositions absurdes des articles 185 à 191 du Code criminel.

Il ajoute que, de nos jours, départager ce qui est jeu légal de ce qui est jeu illégal est une opération qui s'apparente fort à un jeu de hasard ou du moins à un jeu où se disputent hasard et adresse.

Pour ma part, pendant toutes ces années, j'ai tâché, dans l'interprétation, d'y mettre davantage d'adresse que de hasard. Mais voilà qu'en 1980 ou en 1981, le gouvernement fédéral nous donnait la chance de voir la chose tirée au clair, quand le procureur général du Canada poursuivit Loto-Québec et entreprit des procédures d'injonction contre cette société dans un effort pour mettre fin au jeu de Hockey Sélect. Jamais si belle occasion n'était donnée de mettre à l'épreuve tout ce domaine.

[Text]

I was very pleased with the end result, because it confirmed the opinions that I had been giving to the provinces throughout the years.

In a nutshell, section 190 permits practically anything in the field of gaming and betting. This is clear for many reasons, and I suppose Mr. Mosley explained most of them, but I might summarize them by saying that the first words of section 190 are: "Notwithstanding any of the provisions of this Part relating to gaming and betting, it is lawful—." If the section was to permit only certain things that were not covered in all of the sections of the Part, the legislator would have certainly referred only to those sections that were involved in the exceptions. By saying that the lottery scheme includes a game, the legislator also showed that it covers practically everything. How can we imagine any scheme within gaming and betting which cannot be called a game?

More importantly, the reference in all of the subparagraphs of section 190(1) and in section 189(1)(a) through (f) or (g), in certain cases, makes it definite that everything is included and that is why the Court of Appeal made this decision. I understand Mr. Mosley filed a copy of the judgment of the Court of Appeal with the committee.

**Mr. Mosley:** It has been referred to.

**Mr. Gagnon:** I have copies here. I have the original which is in French and I have also prepared a translation. In a nutshell, the judgment of the court of appeal says that a scheme into which a person puts money and stands a chance to receive more money because other people have also put money into it is a permissible lottery scheme. It found that Hockey Select was precisely that.

That definition, however, in itself, applies to practically everything. A slot machine is just that; a wheel of fortune is just that; anything one can imagine is just that. The court of appeal had good support for what it said. Unfortunately, its references are not in the judgment, but when I pleaded the case before the appeal court I referred that court to three major decisions, two of which are from the Supreme Court of Canada and the other of which is from the Court of Appeal of Saskatchewan.

Those cases are *Roe vs. The King*, which was reported in the 1949 Supreme Court Reports at page 652; *The King vs. Blaine*, the case of the Saskatchewan Court of Appeal, reported in the Canadian Criminal cases, volume 99, 1951, at page 152; and *Dream Home Contests (Edmonton) Ltd. vs. The Queen*, a Supreme Court of Canada case reported in the Supreme Court Reports, 1960, at page 414. These cases decided that what is now subsection 189(1) covers practically everything and gave that same broad interpretation as is given in the judgment of the Court of Appeal of Quebec. In the *Roe* case, the game was that people had to bet on the time it would take a barrel to go from one point on the Red River to another point. There was an amount of money to be won for that person who guessed most accurately. The *Blaine* case was similar; people had to bet on the exact time the ice on the Saskatchewan River would break up. Again, the *Dream Home* case was in a similar situation because people had to guess the exact cost

[Traduction]

Le résultat final m'a comblé, car il confirmait les avis que je n'avais cessé de donner aux provinces depuis nombre d'années.

En bref, l'article 190 permet à peu près tout dans le domaine du jeu et du pari. La chose est claire pour nombre de raisons. M. Mosley a dû en évoquer la plupart, mais je pourrais tout résumer en faisant remarquer que les premiers mots de l'article 190 sont ceux-ci: «Nonobstant toutes dispositions de la présente Partie relatives aux jeux et paris, il sera légal». S'il s'agissait pour l'article de permettre seulement certaines choses non visées par l'ensemble des dispositions de la Partie, le législateur certainement n'aurait fait référence qu'aux dispositions concernées par les exceptions. En outre, en disant qu'un système de loterie comprend un jeu, le législateur montre que le terme englobe à peu près tout. Car peut-on imaginer une opération dans le domaine du jeu et du pari qui ne puisse pas être appelée un jeu?

Ce qui est encore plus important, la référence dans tous les sous-alinéas de l'article 190(1) et dans l'article 189(1) a) à f) ou g) dans certains cas démontre clairement que tout est compris et c'est pourquoi la Cour d'appel en est venue à la décision qu'elle a prise. Sauf erreur, M. Mosley a déposé une copie du jugement de la Cour d'appel.

**M. Mosley:** Le jugement avait été invoqué déjà.

**M. Gagnon:** J'en ai ici des copies. J'ai l'original qui est en français et j'ai aussi établi une traduction. En résumé, le jugement de la Cour d'appel déclare qu'une opération dans laquelle une personne met de l'argent et court la chance d'en recevoir davantage, parce que d'autres personnes en ont mis aussi, constitue un système de loterie permis. Et la Cour a constaté que c'était précisément le cas de Hockey Sélect.

Il reste que la définition elle-même s'applique à presque tout. Elle s'applique à l'appareil à sous; elle s'applique à la roue de fortune et à toute autre chose du genre qu'on peut imaginer. La Cour d'appel s'appuyait sur du solide pour faire sa déclaration. Malheureusement, ses autorités ne figurent pas dans le jugement, mais quand j'ai plaidé l'affaire devant la Cour, j'ai invoqué trois décisions importantes, dont deux de la Cour Suprême du Canada et une de la Cour d'appel de la Saskatchewan.

Il s'agit de l'affaire *Roe* contre Le Roi qui figure à la page 652 des rapports de la Cour Suprême de 1949, de l'affaire *Le Roi* contre *Blaine* plaidée en Cour d'appel de la Saskatchewan et dont fait état les *Canadian Criminal Cases*, volume 99, 1951, à la page 152 et de l'affaire *Dream Home Contests (Edmonton) Ltd.* contre La Reine plaidée en Cour Suprême du Canada et signalée à la page 414 des Rapports de la Cour Suprême de 1960. Ces trois jugements décident que ce qui est maintenant le paragraphe 189(1) couvre à peu près tout et en donne la même interprétation large que le jugement de la Cour d'appel du Québec. Dans l'affaire *Roe*, le jeu consistait à parier sur le temps que prendrait un baril pour aller d'un point à un autre sur la rivière Rouge. Et une somme d'argent allait à la personne qui avait deviné avec le plus d'exactitude. Dans l'affaire *Blaine*, le jeu était semblable: il s'agissait de parier sur l'heure exacte de la rupture de la glace sur la rivière Saskatchewan. Pour le cas de *Dream House*, il n'en était pas autre-



[Text]

of the house that had been built. The person whose guess was closest to the actual cost of the house won the house.

Perhaps one reason why the appeal to the Supreme Court of Canada was withdrawn is because, although it was not shown in the judgment of the court of appeal that this case was very well supported by judgments of the Supreme Court of Canada, it was certainly an aspect to consider. It was probably also a reason why the people in the Department of Justice of Canada were prepared to sit with the provinces to try to make the interpretation of those sections more clear.

The interpretation to be given to those sections is so broad that it means, at the present time in Canada, that a lottery scheme could be a casino and could include slot machines, roulette and all of those things that certain people have mentioned are not covered. The fact is that they are covered. I respectfully submit to honourable senators that the bill before them does not expand at all into the field of permanent lotteries in Canada but, rather, restricts what has been permitted so far.

I will, for a moment, discuss the areas where people could, to an extent, suggest that there is an expansion. The first has to do with the wheel of fortune. I will concede that the present wording of the code leaves a serious doubt as to whether a province could operate a wheel of fortune. There is direct wording to the effect that it might not, although there might be an argument that the general theory of the lottery scheme might supersede that difference. Practically speaking, however, will there be a difference if a province is clearly authorized to operate a wheel of fortune? I do not think so. Let us assume for a moment that in 10, 15 or 20 years from now a province was to decide to operate casinos and that law was not changed. That province could do so. As a matter of fact, and this was made public a few years ago, the government of Quebec looked very closely at the possibility of opening casinos. There were numerous reports and consultations made. The problem was not a legal one such that the province could not do it, but there were several other considerations which led that government, in the end, to decide not to open casinos.

Let us assume, however, that a province was to decide to operate casinos under the present legislation and that there was still this doubt over the wheel of fortune. The way around the problem is so easy: All the province would have to do is to license a charitable organization to run the roulette in that casino and that would be the end of it. That would not be a problem.

**Senator Nurgitz:** So that we understand, Madam Chairman, might I ask the witness whether a roulette wheel and a wheel of fortune, for the purposes of our discussion, are one and the same thing?

**Mr. Gagnon:** I do not think so. I think that there would be a good case to differentiate between the two. I understand that there have been lower court decisions in the past that might have interpreted them to be the same; they were never challenged. But we have to keep in mind here that we are on criminal law matters and that the wording of the code has to be interpreted quite restrictively. There is quite a difference,

[Traduction]

ment. Il fallait deviner le coût exact de la maison construite et la personne qui fixait le coût le plus proche du coût réel remportait la maison.

Si, dans le cas de Hockey Sélect, l'appel à la Cour Suprême a été retiré, c'est peut-être que le jugement de la Cour d'appel même si le jugement lui-même ne le dit pas, s'appuyait fermement sur des jugements de la Cour Suprême. C'était du moins une chose à considérer. Probablement est-ce aussi la raison pour laquelle le ministère de la Justice du Canada a cru bon de rencontrer les provinces, afin de rendre plus claire l'interprétation de ces articles.

A l'heure actuelle au Canada, l'interprétation qu'il faut donner à ces articles est si large que le système de loterie envisagé pourrait être un casino et pourrait comprendre des appareils à sous, une roulette et toutes ces choses que certaines personnes ont prétendu ne pas être visées. En fait, elles le sont visées. Puis-je respectueusement faire remarquer aux honorables sénateurs que le projet de loi dont ils sont saisis n'élargit aucunement le champ des loteries permanentes au Canada; au contraire, il restreint ce qui était permis jusqu'ici.

Arrêtons-nous un moment pour examiner les secteurs où dans une certaine mesure on pourrait parler d'élargissement. Le premier cas concerne la roue de fortune. Je concède que la formulation actuelle du Code n'aide guère à déterminer si une province peut ou ne peut pas exploiter une roue de fortune. Il est bien dit qu'elle ne le peut pas, mais on pourrait soutenir que la théorie générale concernant un système de loterie pourrait avoir priorité. Pratiquement, toutefois, y aurait-il une différence si une province était clairement autorisée à exploiter une roue de fortune? Je ne le crois pas. Supposons que dans 10, 15 ou 20 ans une province décide d'exploiter des casinos et qu'il n'y a pas eu de modifications à la loi. La province pourrait aller de l'avant. A dire vrai, et la chose est connue, il y a quelques années, le gouvernement du Québec a envisagé sérieusement d'ouvrir des casinos. Il y a eu de nombreux rapports et de nombreuses consultations. La question n'était pas de savoir si légalement la province pouvait procéder, ce sont d'autres considérations qui ont amené ce gouvernement à abandonner le projet.

Mettons, cependant, qu'une province décide d'exploiter un casino sous l'empire de la présente loi et que le doute persiste toujours au sujet de la roue de fortune. Il lui sera facile de contourner la difficulté. Elle n'a qu'à délivrer à un organisme de charité une licence pour l'exploitation de la roulette dans le casino et le tour serait joué. Il n'y aurait pas de problème.

**Le sénateur Nurgitz:** Pour mieux nous comprendre, Madame la Présidente, puis-je demander au témoin si, dans le contexte de notre discussion, la roue de la roulette et la roue de fortune sont une seule et même chose.

**M. Gagnon:** Je ne crois pas. A mon avis, il y aurait amplement justification à faire une différence entre les deux. Il y a, si je ne me trompe, des décisions de tribunaux inférieurs qui semblent les considérer comme une seule et même chose, et ces décisions n'ont jamais été contestées. Mais il ne faut pas oublier que nous sommes ici dans le domaine du droit pénal et que le texte du Code doit être interprété d'une façon très res-



[Text]

physically, between a wheel of fortune and a roulette wheel, so I would tend to think that the court would come to the conclusion that the wheel of fortune is what is known as a wheel of fortune and that the same applies to roulette, which existed at the time when the term "wheel of fortune" was inserted into the Criminal Code. If the legislator at that time had wanted to prohibit roulette, he would have mentioned that specific word in the legislation. Therefore, if somebody was charged with operating roulette, I am quite sure that he would be acquitted, because it is different from a wheel of fortune.

**Senator Frith:** There is certainly no difference in principle between a wheel of fortune and roulette, of course.

**Mr. Gagnon:** I agree, but, in the field of gaming and betting, let us be frank—the principles are always the same. You start from one point and end up at another point; somebody pays money and stand a chance to win a greater sum of money. That is why the definitions that are given can be so broad.

Practically speaking, whether the province does or does not have the power to operate the wheel of fortune does not make the real difference. However, it is now quite strange that we would have, in our laws, the power for a province to license people to do something the province itself cannot do it. Does that make sense? I suggest that, if the province is good enough to think about all of the conditions it can set for other people to operate a wheel of fortune, it would be reasonable enough to control itself if it wanted to operate the same thing.

Another area where it might be mentioned that there is an expansion is the area where the limits are then removed for the operation of a lottery scheme at a bazaar. Well, let us be frank and call a spade a spade. When a bazaar is held, nothing else is held, generally. If a charitable organization is given a licence to operate a lottery scheme, it will operate it anywhere it wants. Why not at a bazaar? For instance, they could have the bazaar in one room and operate the casino night in the next room, and it would be perfectly legal.

The problem that has occurred over the years is where people were under the false impression that there were limits on everything that charitable organizations could do. That was not the case. The limits exist only with respect to bazaars. As a matter of fact, this change was not required by any of the lottery corporations. It came from the people in the various provinces who are in charge of administering the licences.

The third point where one might argue that there might be an extension, is where the limits are being increased for the places of amusement, where the price paid is increased from 50 cents to \$2 and the prize to be won is increased from \$100 to \$500. That is inflation. Again, that is a change which, I understand, was requested by the licensing authorities in some of the provinces.

Honourable senators, those are the only three areas where I believe that someone can really argue that there is an expansion in the field. As I mentioned, I do not see where there is as practical expansion.

[Traduction]

trictive. Matériellement la différence est grande entre une roue de fortune et une roue de roulette, si bien que j'aurais tendance à penser qu'un tribunal conclurait qu'une roue de fortune est ce qui est connu comme une roue de fortune et qu'il en serait de même de la roulette, d'autant plus que celle-ci existait au moment de l'insertion du terme «roue de fortune» dans le Code criminel. Si le législateur avait voulu, à ce moment-là, interdire la roulette, il aurait désigné nommément celle-ci dans la loi. C'est pourquoi, si quelqu'un était accusé d'exploiter une roulette, je suis sûr qu'il serait acquitté, parce qu'une roulette n'est pas une roue de fortune.

**Le sénateur Frith:** Évidemment, il n'y a certes pas de différence en principe entre une roue de fortune et une roulette.

**M. Gagnon:** Je suis d'accord, mais dans le domaine du jeu et du pari—soyons francs,—la règle est toujours la même. Vous partez d'ici pour aller là; vous versez une somme d'argent et vous courez la chance d'en remporter une somme supérieure. C'est pourquoi les définitions qui sont données peuvent être si compréhensives.

En pratique, que la province puisse ou ne puisse pas exploiter une roue de fortune, ça ne tire pas à conséquence. Ce qui est étrange, toutefois, c'est que nos lois puissent permettre à une province de délivrer à quelqu'un un permis pour faire quelque chose qu'elle n'a pas le pouvoir de faire elle-même. Est-ce que cela a du bon sens? À mon avis, quand une province est capable d'imposer de bonnes conditions de fonctionnement à celui qui exploite une roue de fortune, elle est capable de se les imposer à elle-même, si elle veut en exploiter une.

Un autre cas où il paraît y avoir élargissement, c'est celui de la suppression des restrictions pour l'exploitation d'un système de loterie à une vente de charité. Ne nous payons pas de mots. En général, si un organisme de charité organise une vente de charité, il n'organise pas d'autre chose en même temps. Et s'il détient une licence pour l'exploitation d'un système de loterie, il lui est loisible d'exploiter celui-ci où il veut. Pourquoi pas à une vente de charité? Par exemple, il pourrait tenir la vente dans une pièce et le casino dans une autre, et ce serait parfaitement légal.

Le problème qui a persisté pendant des ans, c'est que les gens, à tort, avaient l'impression qu'il y avait des limitations pour tout ce qu'un organisme de charité pouvait entreprendre. Tel n'était pas le cas. Il n'y avait limitations que pour les ventes de charité. À remarquer que ce ne sont pas les sociétés de loteries qui ont réclamé ce changement. Ce sont ceux qui, dans diverses provinces, ont la charge d'administrer les licences.

Une troisième possibilité d'élargissement que l'on pourrait soupçonner, c'est la hausse des limites applicables aux lieux d'amusement, où le maximum du montant à verser passe de 50 cents à 2 dollars et le maximum du prix à gagner, de 100 à 500 dollars. C'est une question d'inflation. Ici aussi, si je ne me trompe, le changement a été demandé par ceux qui délivrent les licences dans certaines provinces.

Honorables sénateurs, ce ne sont là que les trois endroits où quelqu'un peut prétendre qu'il y a élargissement. Mais, comme je l'ai dit, je ne peux guère en voir là en pratique.

*[Text]*

If we turn to the other side, there are very important restrictions that are being brought forward in what can be done today and could not be done after this bill is passed. In the betting on sports area, today any province or any licensee of a province could organize any betting scheme on any sport. Bill C-81 would restrict the area dramatically: no more betting on races; no more betting on fights. I saw in the transcript of last week that there was a suggestion that people might be authorized to bet on bullfights in Mexico. Now, that's a fight. The new bill will not allow any betting on any race or any fight; and, with respect to other sporting events, it could not be done on a single event. It could be done only on a series of events. The reason for that is that we do not want the players to get involved in funny games.

**Senator Frith:** A "series" would be more than one.

**Mr. Gagnon:** Yes. It could be two. The other area of restriction is in the area of equipment, and, more practically, slot machines. At the present time, under the existing law, anyone can operate a slot machine—obviously, under a licence. The new law would restrict the use of equipment to the provinces; and, practically speaking, that would be confirming the status quo. At the present time in Canada no one but the provinces is using computers, video devices, or what are called slot machines. Let us not kid ourselves. At the present time the provinces are operating slot machines. Those terminals that we see all over the country are slot machines, within the definition of section 183. You can go to any of those machines and use the system, which they call "quick-pick", where, if you do not want to pick your own numbers, for instance, on the Loto 649, you would just ask the operator to press a button and the machine would select your numbers for you. So the machine is carrying out a function which brings its operation within the definition of a slot machine.

So, again, this is a drastic restriction in what is presently permitted.

Another advantage of the proposed Bill C-81 is that the provinces can now go a step further in the governing of lottery schemes that they will license. They can now pass legislation that will cover the terms and conditions that are to apply to these licences. The present legislation says that the licence itself can contain terms and conditions. It is now being extended to authorize the law that would govern them.

I saw one positive point in the transcript of the testimony given before this committee last week, and I wished that I had thought about it earlier. That is the suggestion that was made perhaps a bit more teeth should be put into the legislation to enforce the terms and conditions that are given to licences. I agree with that. Unfortunately it may be too late on this round of amendments. There are ways around it. I thought of some last night, but I am not yet sure that the possible amendment that I thought of would really resolve the problem. But I agree that in the next round of amendments to the Criminal Code it would be a good idea to add some teeth in the provisions so

*[Traduction]*

Si nous regardions maintenant l'autre face de la médaille, les restrictions importantes que le projet de loi amène. Des choses peuvent être faites aujourd'hui, qu'il ne sera plus possible de faire une fois adopté le projet de loi. Pour les paris dans le domaine des sports, aujourd'hui une province ou le titulaire d'une licence délivrée par une province peut organiser n'importe quel système de pari à l'égard de n'importe quel sport. Le projet de loi C-81 restreint ce domaine radicalement. Il n'y aura plus de paris sur les courses, plus de paris sur les combats. J'ai lu dans votre compte rendu de la semaine passée la suggestion qu'il soit permis de parier sur les combats de taureaux de Mexico. Or ce sont là des combats et la nouvelle loi ne permettra aucun pari sur les courses ou sur les combats, quels qu'ils soient. Pour ce qui est des autres manifestations sportives, le pari ne pourra porter sur un seul événement en particulier; il ne le pourra que sur une série d'événements. Il s'agit de protéger les joueurs contre les entreprises louches.

**Le sénateur Frith:** Par une série, il faut entendre plus d'un.

**M. Gagnon:** Oui, ce pourrait être deux. L'autre domaine de restrictions est celui du matériel, c'est-à-dire, à toutes fins utiles, les appareils à sous. Actuellement, sous l'empire de la loi en vigueur, n'importe qui peut exploiter un appareil à sous, évidemment s'il détient une licence. La nouvelle loi limitera aux provinces l'utilisation de ce matériel, ce qui, en somme, n'est que la confirmation de la situation actuelle. Aujourd'hui au Canada, seules les provinces ont recours aux ordinateurs aux dispositifs de visualisation et à ce qu'on appelle des appareils à sous. Ne nous leurrions pas. Actuellement les provinces exploitent des appareils à sous. Ces terminaux que nous voyons partout dans le pays, ce sont des appareils à sous, selon la définition de l'article 183. Vous savez qu'à ces terminaux, si vous ne voulez pas choisir vous-mêmes vos numéros pour, par exemple, la 6/49, il suffit de demander à l'opérateur de presser un bouton et la machine vous livre une série de numéros. Elle fait donc une fonction qui place son fonctionnement dans le cadre de la définition d'un appareil à sous.

Et c'est là un autre cas de restrictions radicales sur ce qui est actuellement permis.

Un autre avantage du projet de loi C-81 qui est envisagé, c'est qu'il donne aux provinces la possibilité de mieux régir les systèmes de loterie qu'elles concèdent par voie de licences. Elles peuvent dorénavant adopter une loi qui fixera les conditions et les modalités de toutes les licences. La loi actuelle permet d'inclure des conditions et des modalités dans la licence elle-même. La nouvelle loi va plus loin et autorise l'adoption d'une loi couvrant sur ce point toutes les licences.

Dans le compte rendu des témoignages de la semaine passée, je relève un point intéressant et auquel j'aurais aimé penser plus tôt. Il s'agit de la suggestion voulant que la loi soit plus sévère à l'égard des détenteurs de licence qui ne respectent pas les modalités et les conditions qui leur sont imposées. Je suis d'accord avec cela. Malheureusement, il est peut-être trop tard pour inclure quelque chose à ce sujet dans le présent train de modifications. Il y aurait des moyens d'y remédier. Quelques-uns me sont venus à l'esprit hier soir, mais je ne suis pas sûr que la modification à laquelle j'ai songé réglerait réellement le problème. Mais je suis d'accord pour qu'à la prochaine adop-



[Text]

that the terms and conditions of licences could be more clearly enforced.

**The Chairman:** Mr. Gagnon, would you like to expand on that a bit, because I believe that is one area that we would like to consider in making a report, or doing what we feel should be done. I think it is of concern to us.

**Mr. Gagnon:** At the present time there is a provision within section 190. The proposed new section 190(3) says:

Every one who, for the purposes of a lottery scheme, does anything that is not authorized by or pursuant to a provision of this section

Then it goes on to give the penalties. There might be some difficulty for a court. I can remember a case—I think it was an Ontario case and I think it was called the Loto shares case—in which the court decided that when a lottery scheme is legal anybody can do anything around it. It might be a good idea to expand this wording. For what it is worth, I will give you the wording I came up with last night:

(3) Everyone who, for the purposes of a lottery scheme, does anything that is not authorized by or pursuant to a provision of this section—

And I would add these words: “or is in breach of any term or condition of the applicable law or licence.” I am not suggesting that this is an ideal solution because, as I say, I did not have time to go into it in detail.

**Senator Nurgitz:** Are you suggesting that the Criminal Code include provisions to punish people for being in breach of a provincial licence?

**Mr. Gagnon:** Actually, the previous paragraph, paragraph (2), provides that, whenever a licence is granted, it can have built into it certain terms and conditions, and these terms and conditions can now be enacted into provincial law. Unfortunately, there is nothing that says clearly that, if you are in breach of these terms and conditions or of that law, you are then liable for something. I could then argue that if you have a licence and are in breach of the terms and conditions of that licence, you are no longer protected by the licence.

**Senator Nurgitz:** And, therefore, in breach of the Criminal Code?

**Mr. Gagnon:** Yes. I think that line of argument could be pursued. As I said earlier, a great effort has been made in this bill to clarify those provisions, and to the extent that the reasoning we have just followed to get here is not clearly in the law, it might be a good idea to add it.

**Senator Nurgitz:** Just as one who drives a vehicle while one's licence is suspended by the provincial authorities is considered in breach of the Criminal Code of Canada?

**Mr. Mosley:** It is not quite clear, unfortunately, because of the decision of the Supreme Court of Canada in the *Boggs* case, which a few years ago, quashed the federal offence of dis-

[Traduction]

tion de modifications au Code criminel des dispositions plus sévères soient ajoutées à la loi, afin d'assurer le respect des modalités et des conditions des licences.

**La présidente:** Monsieur Gagnon, pourriez-vous développer davantage cette idée, car c'est un domaine que nous songeons à aborder dans notre rapport ou, du moins, faire ce que nous croyons le mieux à ce sujet. La chose est importante pour nous.

**M. Gagnon:** A l'heure actuelle, on trouve une disposition à ce sujet à l'article 190. Le paragraphe (3) du nouvel article 190 se lit comme suit:

Quiconque, dans le cadre d'une loterie, commet un acte non autorisé par une autre disposition du présent article ou en vertu de celle-ci, est coupable . . .

Et ensuite les peines prévues sont énumérées. Il peut y avoir là une difficulté pour le tribunal. Je me rappelle une affaire,—je crois que c'était en Ontario et que le cas était celui de Loto Shares,—où le tribunal a conclu que, lorsqu'un système de loterie est légal, n'importe qui peut faire n'importe quoi dans le cadre du système. Il ne serait pas mauvais d'ajouter au texte du paragraphe (3) et, à toutes fins utiles, je vous soumets une version qui m'est venue à l'esprit hier soir. Au texte actuel:

(3) Quiconque, dans le cadre d'une loterie, commet un acte non autorisé par une autre disposition du présent article ou en vertu de celle-ci, est coupable:

j'ajouterais avant «est coupable» les mots suivants: «ou enfreint l'une des modalités de la loi ou de la licence applicable». Je ne dis pas que c'est la solution idéale, car, comme je l'ai dit, j'ai eu peu de temps à y consacrer.

**Le sénateur Nurgitz:** Est-ce à dire que le Code criminel comprendrait des dispositions visant à punir les infractions à une licence provinciale?

**M. Gagnon:** En fait, le paragraphe précédent, le paragraphe (2), dispose que, lorsqu'une licence est accordée, elle peut être assortie de certaines conditions et que ces conditions peuvent maintenant être décrétées par une loi provinciale. Malheureusement, rien ne dit clairement que, si vous contrevenez à ces conditions ou à cette loi, vous êtes passibles de quelque chose. Je pourrais à la rigueur soutenir que si vous détenez une licence et en violez les conditions, vous n'êtes plus du tout protégés par la licence.

**Le sénateur Nurgitz:** Et, par conséquent, vous enfreignez le Code criminel?

**M. Gagnon:** C'est cela. Je crois que ce raisonnement est valable. Comme je l'ai dit tout à l'heure, un grand effort a été fait dans le projet de loi pour rendre plus claires ces dispositions et, dans la mesure où on n'y trouve pas l'aboutissement du raisonnement que nous venons de faire, il serait peut-être bon de l'ajouter.

**Le sénateur Nurgitz:** Tout comme celui qui conduit sa voiture alors que les autorités provinciales ont suspendu son permis est considéré comme ayant enfreint le Code criminel du Canada?

**M. Mosley:** Ce n'est pas aussi évident que cela. Malheureusement, par suite de la décision de la Cour Suprême dans l'affaire *Boggs*, il y a quelques années, l'infraction fédérale



## [Text]

qualified driving which was at that time in the Code. The problem is the criminal consequences flowing from a breach of the provincial legislation. In this case, however, I think we could argue that the provincial licence flows from the federal provision and that any violation of that provincial licence could be dealt with. It would have to be explored with the constitutional law people.

**Mr. Gagnon:** I have concluded my remarks with regard to the law as I see it. The present section 190 gives very broad powers to people. We have tried to make clearer the jurisprudence and the facts as they have been shown to us. We have tried to maintain a *status quo* while calling a spade a spade. As I said, the areas that might be considered for expansion are actually not changing anything. However, I think that the existing law is improved in that some restrictions have been introduced in areas where there could be abuse. As I said, I found several what I believe are errors in law which are in contradiction of the jurisprudence according to the transcript of evidence given before you last week. I understand that time is of the essence, but I could go through all of them.

Just before the hearing this morning, I saw a table that was presented to you last week and another one that was presented to you yesterday. Going through these tables, I find it difficult to believe some of the things that I read. Some of the statements are clearly in contradiction of some of the obvious and easily interpreted phrases. For example, on page 2 of the table given to you yesterday is a statement to the effect that the existing law does not permit a game in relation to 189(1)(a) to (e). Paragraph 190(5) says clearly that in this section lottery scheme includes a game. So how can one say that the present law does not permit a game in relation to section 189(1)(a) to (e), especially when each of the subparagraphs of paragraph (1), (a) to (f), refer specifically to subparagraphs 189(1)(a) and following? In the interests of time, I will stop here.

**The Chairman:** We have a half hour left. Mr. Morton is here. His chart has been thoroughly criticized this morning. I understand that he has a short statement to make. Perhaps in the interest of getting all the arguments on the table, it would be worthwhile to give Mr. Morton the opportunity to make his statement before we proceed to questioning.

**Mr. Howard F. Morton, Q.C., Director, Crown Law Office, Ministry of the Attorney General of Ontario:** Madam Chairman, let me preface my remarks by saying that I have a great deal of respect for both Mr. Mosley and Mr. Gagnon as lawyers. However, I submit that there is a serious breakdown in logic in their arguments. You will recall that yesterday Mr. Mosley left the impression—and perhaps Mr. Gagnon went even further this morning—that the traditional interpretation by Ontario is clearly wrong, that there is not even—and these are my words—a chance in a million to make a game of it that we are right.

May I take you back to what Mr. Mosley and Deputy Commissioner Jensen said yesterday and what Mr. Gagnon said this morning. Mr. Mosley opened his presentation—I am referring to my notes and I hope they are accurate—by stating

## [Traduction]

portant sur la conduite sans permis, qui était dans le Code à l'époque, a disparu. Le problème, ce sont les conséquences criminelles découlant d'une infraction à une loi provinciale. Dans le présent cas, toutefois, je crois qu'on pourrait soutenir que la licence provinciale est délivrée en vertu d'une disposition fédérale et qu'en conséquence une violation de cette licence provinciale peut tomber sous le coup du Code criminel. C'est une chose à examiner avec les spécialistes du droit constitutionnel.

**M. Gagnon:** J'ai terminé mes observations sur la loi telle qu'elle m'apparaît. L'actuel article 190 confère d'immenses pouvoirs. Nous avons tenté de débroussailler la jurisprudence et les faits qui nous ont été présentés, de maintenir une sorte de statu quo, tout en appelant un chat un chat. Comme je l'ai dit, les parties où l'on serait tenté de voir un élargissement ne changent rien en fait. Il reste qu'à mon avis la loi actuelle se trouve améliorée du fait des restrictions apportées aux secteurs où des abus sont possibles. Comme je l'ai dit, dans le compte rendu des témoignages de la semaine passée, j'ai relevé plus d'une erreur en matière de droit et qui viennent en contradiction avec la jurisprudence. Je sais que le temps presse, mais je peux les repasser toutes.

En entrant dans la salle ce matin, j'ai vu un tableau qu'on vous a présenté la semaine passée et un autre qu'on vous a présenté hier. En les parcourant, j'ai été étonné par certaines des déclarations qu'ils contenaient. Il y en a qui sont nettement en contradiction avec des textes très clairs et faciles à interpréter. Par exemple, à la page 2 du tableau que vous avez reçu hier, il est dit que la loi actuelle ne permet pas un jeu relativement aux alinéas 189(1)a) à e). Or l'article 190, au paragraphe (5) dit nettement qu'au présent article, un système de loterie comprend un jeu. Comment peut-on affirmer que la loi actuelle ne permet pas un jeu relativement aux alinéas 189(1)a) à e), surtout quand chacun des alinéas a) à f), du paragraphe (1) se réfère spécifiquement aux alinéas a) et suivants de l'article 189(1)? A cause du temps, je m'arrête ici.

**La présidente:** Il nous reste une demi-heure. M. Morton est ici et comme son tableau a été profondément critiqué ce matin, je crois savoir qu'il aimerait faire une courte déclaration. Comme nous aimerions avoir tous les côtés de la médaille, il serait peut-être bon de permettre à M. Morton de faire sa déclaration avant que nous procédions aux questions.

**M. Howard F. Morton, C.R., directeur, Bureau de droit criminel, ministère du Procureur général:** Madame la présidente, qu'il me soit permis, avant toute chose, de dire que je respecte profondément comme avocats aussi bien M. Mosley que M. Gagnon. Il me faut tout de même faire remarquer qu'il y a un manque flagrant de logique dans leur argumentation. Rappelez-vous qu'hier M. Mosley a créé l'impression,—et peut-être M. Gagnon l'a accentuée ce matin,—que l'interprétation traditionnellement donnée par l'Ontario était nettement fautive et même qu'il n'y aurait pas,—c'est moi qui le dit et nous sommes dans le domaine du jeu,—une chance sur un million que nous ayons raison.

Allons voir ce que M. Mosley et le sous-commissaire Jensen ont dit hier et ce que M. Gagnon a dit ce matin. M. Mosley a commencé sa présentation,—je consulte mes notes et j'espère être exact,—en déclarant que les divergences d'opinions décou-

## [Text]

that the divergence of opinion is a result of the complexity in Part V of the Code. On two occasions, he went on to say, "as we interpret it." Deputy Commissioner Jensen said as well, "as I interpret it." They said that the legislation recognizes the existing reality as opposed to the law. Deputy Commissioner Jensen went on to say that the improved clarity in the bill before you will improve law enforcement because the law will be easier for us to understand.

Mr. Gagnon this morning, to buttress his argument, referred to an article by Professor Mewett, who indicates that deciding what the present law means is really a game of chance itself, it is so difficult.

So that on the one hand, the proponents of the bill admit to you that the preset law is so confusing, so complex and difficult to understand and so unclear, but on the other hand, that our interpretation cannot possibly be right. I submit that that is a clear breakdown in logic. If the existing law is so complex and so unclear as they would have you believe, then surely there must be at least one chance that the traditional Ontario interpretation, which has been developed over the years through a committee of lawyers and judges, must at least be arguments. It must at least have a chance of being the correct interpretation. I submit to you that, if the bill presently would clear up uncertainties, then our position with respect to the existing law, it must at the very least be conceded, might possibly be right. Yet the proponents of the bill—at least as I interpret their submissions—deny that.

Mr. Gagnon refers to the Federal government, the proponents of this bill, dropping their appeal from the Quebec Court of Appeal judgment. Well, all of you know, because you have the agreement before you, that it was made a condition of that agreement that the federal government drop their appeal against the Quebec Court of Appeal judgment. So, at the very least, the very department that puts the bill before you this morning launched an appeal on the basis that the Quebec Court of Appeal judgment was wrong. I submit to you for them to take the position they are now taking is extremely inconsistent.

At the very least, I submit, there are various interpretations open with respect to the existing law because of its confusion. The bill before you takes the broadest interpretation of the existing law as found in the provinces of Alberta and Manitoba. It takes the broadest interpretation, and it puts that in the Criminal Code to cover all of Canada, therefore, eliminating what I submit is a valid interpretation with respect to the present conditions.

We will never know what the present sections stand for because the Federal Government was forced to drop its appeal by undertaking to do so as a condition of the very agreement that is before you.

Secondly, yesterday Mr. Mosley indicated to you the main reason that the present statutes are confusing and difficult to understand is that they have been the result of patchwork amendments to the Criminal Code, section by section amendments. If you look at the bill before you, that is precisely what this bill is. It is another patchwork amendment to the Criminal

## [Traduction]

lent de la complexité de la Partie V du Code. Par deux fois, on a pu l'entendre dire: «selon notre interprétation». De même le sous-commissaire Jensen a dit: «selon mon interprétation». L'un et l'autre ont admis que le projet de loi tient compte de la réalité par opposition à la loi. Et le sous-commissaire Jensen est allé jusqu'à dire que la clarté plus grande du projet de loi que vous étudiez aura pour effet d'améliorer l'application de la loi, car elle sera plus facile à comprendre.

Et ce matin, M. Gagnon, pour renforcer son argumentation, a invoqué un article de M. Mewett qui dit qu'il est si difficile de déterminer ce que la loi actuelle signifie que la tâche en elle-même constitue un jeu de hasard.

Voici donc des défenseurs du projet de loi qui, d'un côté, admettent que la loi actuelle n'est que confusion, complexité, obscurité et difficulté à comprendre et qui, de l'autre côté, déclare qu'il n'est pas possible que notre interprétation à nous soit la bonne. A mon avis, il n'y a pas plus manque de logique que cela. Si la loi actuelle est aussi compliquée et aussi obscure qu'ils veulent nous le faire croire, chose certaine, il doit y avoir une chance que l'interprétation traditionnelle de l'Ontario, qui s'est élaborée au cours des ans par le truchement d'un comité de juristes et de juges, soit une interprétation défendable et même qu'elle soit la bonne. Je vous fais remarquer que si le projet de loi supprime les incertitudes, donc celles de notre position vis-à-vis de la loi actuelle, il faut nous concéder qu'il est possible que nous ayons raison. Ce qui n'empêche pas,—si j'ai bien compris leurs déclarations,—les défenseurs du projet de loi de nous refuser cela.

M. Gagnon a parlé du retrait par le gouvernement fédéral, l'auteur du présent projet de loi, de son appel contre le jugement de la Cour d'appel du Québec. Or, comme vous le savez puisque vous avez l'entente entre les mains, ce retrait était une condition de l'entente. Ce qui fait que le même ministère qui propose le projet de loi que vous étudiez est le ministère qui a fait appel du jugement de la Cour d'appel du Québec, l'estimant erroné. A mon sens, pour ce ministère, prendre la position qu'il prend aujourd'hui, c'est de l'incohérence pure.

Je soutiens, à la rigueur, que pour la loi en vigueur, vu son obscurité, nombre d'interprétations sont possibles. Le projet de loi à l'étude adopte l'interprétation la plus large, celle qui a cours en Alberta et au Manitoba. On prend cette interprétation large et on l'insère dans le Code criminel pour l'appliquer à l'ensemble du Canada, éliminant ainsi une autre interprétation que je considère comme également valable.

Nous ne saurons jamais ce que les dispositions actuelles signifient vraiment, parce que le gouvernement fédéral s'est trouvé forcé de retirer son appel en acceptant ce retrait comme condition de l'entente que vous avez sous les yeux.

En deuxième lieu, M. Mosley, hier, a dit que la raison principale pour laquelle les présentes dispositions sont obscures et difficiles à interpréter est qu'elles sont le résultat d'un travail de modification opéré à la pièce dans le Code criminel, un article à la fois. C'est précisément le cas du projet de loi que vous étudiez. C'est une autre opération de rapiéçage du Code crimi-



## [Text]

Code without a fundamental review of all of Part V of the Criminal code, and, if he is correct that that is why the present law is confusing, then I have some doubt as to whether this bill will make the law any less confusing.

You recall that the Attorney General of Ontario had two concerns with respect to this bill, and the first was the process of consultation. It is only in this house that there has been the kind of debate between Mr. Gagnon, Mr. Mosley and myself that would in any way amount to what could be called a consultation. Again, however, the public in our submission have a right to be heard, whether we agree with them or not; those who oppose gambling and the broadening of it have not had an opportunity to be heard on this issue—an issue which affects them whether we agree with them or not. The reason for that is the December 31st deadline that was put into the agreement.

The agreement which forms the basis for this bill does not even give you the opportunity to have that consultation, that sort of meaningful social impact study that could be done if the normal Criminal Law amendment process were followed. Mr. Mosley was quite correct yesterday when he said that the federal government has the constitutional authority to change the law whenever it sees fit by putting a bill into the house. But a long-standing tradition has developed in this country whereby the provinces must administer the law; and the reference yesterday to the creation of litigation by the framers of law has as much relevance for provinces as it does for the federal government, I suppose, because it is the provinces that must live with this law. The federal government has the constitutional authority to pass it; the provincial governments have the constitutional authority with respect to the administration of criminal justice in the province. That is why we say there ought to have been an appropriate consultation with public input.

In the interest of time, I do not propose to go over the change. I know Mr. Gagnon has some difficulty with it. I would direct your attention just to one aspect he did refer to, and that is IV.

The basis for that position is that if you look at sections 189(1)(a), (b), (c), (d), and (e), you will see that they refer to traditional forms of lottery, the very word that was used by the Quebec Court of Appeal. I am reading from page 511 of the reported judgment:

“The *Code* therefore permits a structure or ensemble including a lottery as traditionally understood, or a game of chance or mixed chances and skill, or one and the other—”

This is the judgment reported at 9 Canadian Criminal Cases, third edition, page 508, and I was reading from page 511.

If you have an opportunity, examine the current provisions set out in 189(a) through (e). They refer to traditional forms of lottery. You do not get to the use of the word “game” until you get to (f). That is why (f) is not referred to in my IV. All I am trying to point out there is that if you look at 189(a), (b), (c), (d) and (e), there is no reference to a game. They refer to

## [Traduction]

nel effectuée sans une révision profonde de la Partie 5 du Code. Si donc on a raison de dire que la loi actuelle est obscure parce que c'est du rapiéçage, je me demande si le présent projet de loi réussira à la rendre moins obscure.

Rappelez-vous que le procureur général de l'Ontario avait deux préoccupations en ce qui concerne ce projet de loi. La première portait sur la consultation. Or c'est seulement ici qu'il y a eu entre M. Gagnon, M. Mosley et moi-même ce genre de discussion que l'on pourrait à la rigueur appeler une consultation. Il reste que le public, qui a le droit de se faire entendre, que nous le voulions ou non, les gens qui s'opposent au jeu et ne veulent pas le voir rendre plus facile, eux n'ont pas eu l'occasion de se faire entendre, et pourtant la question les touche de près, que nous soyons ou non d'accord. La raison en est que la date limite du 31 décembre a été inscrite dans l'entente.

Cette entente, qui est à la source du projet de loi, ne permet pas de procéder à une consultation, à cette sorte d'étude sociale, profonde et large, qui aurait été possible si l'on avait procédé comme il est normal de le faire en matière de droit pénal dans le cas de modification. M. Mosley avait parfaitement raison hier en disant que le gouvernement fédéral avait le pouvoir constitutionnel de changer la loi quand il le juge bon, tout simplement en déposant un projet de loi au Parlement. Mais il y a au pays une longue tradition qui veut que les provinces qui doivent appliquer la loi,—et ce qu'on a dit hier à propos des contestations soulevées par les rédacteurs s'applique aussi bien aux provinces, qu'au fédéral, j'imagine, parce que ce sont elles qui doivent se débattre avec la loi. Le gouvernement fédéral a le pouvoir constitutionnel d'adopter la loi; mais pour tout ce qui touche à l'administration de la justice criminelle dans une province, le pouvoir constitutionnel appartient au gouvernement de cette province. C'est pourquoi nous disons qu'il y aurait dû avoir consultation convenable et, aussi, avec le public.

Vu le peu de temps qui reste, je ne me propose pas de repasser le tableau. Il a semblé gêner M. Gagnon. J'attirerai votre attention sur un seul des points qu'il a soulevés, c'est-à-dire IV.

Pour connaître le fondement de cette position, il suffit d'examiner à l'article 189, par. (1), les alinéas a), b), c), d) et e). Ces alinéas se réfèrent aux formes traditionnelles de loterie, qui sont les formes dont justement parle la Cour d'appel. Le jugement, à la page 511 de *Canadian Criminal Cases*, n° 9, 3<sup>e</sup> édition, page 508, dit que

le Code en conséquence permet une structure ou un ensemble comprenant une loterie au sens traditionnel du terme ou un jeu de hasard ou de hasard et d'adresse combinés, ou l'un et l'autre...

Voyez les dispositions actuelles de 189, a) à e). Elles ne parlent que des formes traditionnelles de loterie. Le mot «jeu» n'apparaît pas avant f). C'est pourquoi le n° IV ne parle pas de f). Tout ce qu'il s'agissait de faire remarquer, c'est qu'aux alinéas a), b), c), d) et e) il n'est pas question de jeu. Ces alinéas parlent des formes traditionnelles de loterie, tandis que la nouvelle loi permet le jeu d'une façon spécifique.



[Text]

traditional forms of lotteries, whereas the new legislation would specifically permit a game.

The only other submission I would make with respect to the existing law is this: If the federal government and Mr. Gagnon are correct that the existing law permits everything, as they have indicated, then why in 1980 was the Criminal Code amended by adding section 188.1 to permit the federal government to engage in a pool system of betting? You will recall that last week we spoke of the difference between a pool system of betting, where the total prize is made up of the amounts paid by persons who purchase lots or tickets, as opposed to a casino operation where you are actually betting against the operator and his bank. He starts the game with a bank of money, and you are playing against him. Now, maybe that bank is made up of everything that people lost the previous week, but it is still a bank game. The new provisions of the Criminal Code permit that; they permit book-making, the word is clearly used; and these sections would permit government operated book-making shops, which is something, in our submission, that was never permitted by the previous legislation.

The last comment I want to make—and it is more a question, because I have been unable to ascertain the answer this morning—concerns something Mr. Mosley said that bothered me somewhat. He indicated to you that, with respect to the deadline, the words “on June 3rd” were added. You will note that the Province of Ontario signed that agreement on May 30. Does that mean the words were put in after the agreement was signed? If so, that may raise serious concern. Again I want to stress that I am only raising this as a question.

Those are my respectful submissions and I thank you for giving me a second opportunity to speak to the matter.

**The Chairman:** Senator Frith, perhaps we can direct all of our questions to Mr. Gagnon, because we are going to be short of time. He is here from Montreal today and we want to hear from him.

**Senator Frith:** Mr. Gagnon, if I understand your evidence, the fact is that, for all these years, casino gambling, slot machines, Las Vegas type operations were permissible in Canada under licence from the provinces?

**Mr. Gagnon:** I would say yes and no. Yes, generally, according to the statement that you made, except with one reservation: Las Vegas type casinos have never been authorized in Canada and will not be. Las Vegas type—

**Senator Frith:** Do you mean it is not authorized by law, or it is not—

**Mr. Gagnon:** It is not authorized by law, and will not be authorized by law under the amendment, because a Las Vegas type of casino is a casino operated by private enterprise for private gain. That is not at all the case in Canada.

The only persons who are authorized to operate and conduct lottery schemes and casinos in Canada are charitable organizations, agricultural fairs and governments. Private enterprise has no part of it.

[Traduction]

La seule autre observation que j'aimerais faire à propos de la loi actuelle est ceci: si le gouvernement fédéral et M. Gagnon ont raison de dire que la loi actuelle permet tout, alors pourquoi, en 1980, a-t-on ajouté l'article 188.1 au Code criminel, afin de permettre au gouvernement fédéral de se lancer dans les paris collectifs? Rappelez-vous que la semaine passée on a parlé de la différence entre les paris collectifs, où le prix est le total des mises des joueurs, et le casino où le pari se fait réellement contre l'opérateur et sa banque. Celui-ci commence avec sa banque et vous jouez contre lui. Il se peut, sans doute, que la banque se compose de l'argent perdu par les joueurs la semaine précédente, mais c'est toujours un jeu contre la banque. Les nouvelles dispositions du Code criminel permettent cela; elles permettent le bookmaking, le mot est utilisé. Grâce à ces dispositions, le gouvernement pourra exploiter des comptoirs de bookmaking, ce qui, à notre avis, n'a jamais été autorisé par les anciennes dispositions.

Le dernier commentaire que j'aimerais faire,—mais c'est plutôt une question, une question dont j'ai été incapable d'avoir la réponse ce matin. Elle concerne quelque chose que M. Mosley a dit et qui me préoccupe quelque peu. M. Mosley a dit qu'en ce qui concerne la date limite les mots le 3 juin ont été ajoutés. Rappelez-vous que la province d'Ontario a signé l'entente le 30 mai. Est-ce à dire que ces mots ont été insérés après la signature de l'entente. Si tel est le cas, la chose ne laisse pas d'être préoccupante. Mais, encore une fois, il ne s'agit que d'une question.

Ce sont là les observations que je soumets respectueusement et je vous remercie de cette seconde occasion de parler.

**La présidente:** Sénateur Frith, peut-être pourrions-nous adresser nos questions à M. Gagnon, car nous n'avons pas beaucoup de temps. M. Gagnon vient de Montréal, il est ici pour la journée, et nous aimerions connaître son avis.

**Le sénateur Frith:** Monsieur Gagnon, si j'ai bien compris votre témoignage, le fait est que, pendant toutes ces années, le jeu en casino, les appareils à sous, les opérations de type Las Vegas étaient autorisés au Canada, moyennant une licence délivrée par une province.

**M. Gagnon:** A cela, je répondrai oui et non. Oui en général pour ce que vous dites, sauf un cas: les casinos de type Las Vegas n'ont jamais été autorisés au Canada et ne le seront pas. Ce type...

**Le sénateur Frith:** Voulez-vous dire non autorisés par la loi ou non...

**M. Gagnon:** Ils ne sont pas autorisés par la loi et ne seront pas autorisés par la loi modifiée, parce qu'un casino de type Las Vegas est un casino exploité par une entreprise privée et en vue d'un profit. Ce n'est pas du tout le cas au Canada.

Les seuls qui sont autorisés à exploiter et à conduire des systèmes de loterie et des casinos au Canada sont les organismes de charité, les foires agricoles et les gouvernements. L'entreprise privée n'entre pas en jeu.

[Text]

**Senator Frith:** So that means that, for all these years—and I know that you are basing this on the Loto Select case; you are saying that it confirms that the game includes all these elements.

Let me put it another way; let me summarize what you said. For all these years, any organization that could be called “charitable” could have been running a Las Vegas type of operation?

**Mr. Gagnon:** With a permit.

**Senator Frith:** Oh yes, with a permit. Let me put it the way that I put it in the first place: A province, for all these years before this legislation, could have authorized a charitable organization to operate a permanent establishment running a Las Vegas type operation?

**Mr. Gagnon:** They could have, and they have, to an extent, although not a permanent one. However, they have, on a regular basis, authorized casinos.

**Senator Frith:** Do you know, from your experience, whether the State of Nevada puts any conditions on the operations of the casinos in Las Vegas and elsewhere?

**Mr. Gagnon:** I do not think we are talking about the same thing here—

**Senator Frith:** No, I am just asking you that. I am moving now to the question of whether there is some solution to be found by putting conditions on the licence. I assume that Nevada puts conditions on those casinos.

**Mr. Gagnon:** Yes, as in the same way the present legislation and the amended bill would authorize the provinces to put terms and conditions on the licences. Section 192 does that.

**Senator Frith:** Very well; but the point I am making is that the imposition of conditions is something that you would expect in Atlantic City or anywhere. I know they are not charitable organizations; I mean, they probably think they are charitable organizations for their own charity, but that is another thing.

The next question is: Are there any reported cases on prosecutions of casino operations?

**Mr. Gagnon:** Not to my knowledge in Canada.

**Senator Frith:** When you said that the present legislation adds restrictions to this more permissive condition that now exists, you said that one of them related to equipment and that the existing legislation permits slot machines under licence, but that the new one restricts it to the provinces. I did not quite understand. Did you mean that the present legislation permits the federal government or the provinces to do it, and the new one just permits the provinces to do it? Is that what you meant?

**Mr. Gagnon:** Actually, under present legislation, the federal government, the provinces and anyone who holds a licence could operate them.

[Traduction]

**Le sénateur Frith:** Ce qui veut dire que pendant toutes ces années,—et je sais que vous vous fondez sur l'affaire Loto Select; vous dites que cela confirme que le jeu comprend tous ces éléments.

Permettez-moi de le dire autrement. Permettez-moi de résumer ce que vous avez dit: pendant toutes ces années, un organisme qui pouvait se dire de charité pouvait exploiter une entreprise de type Las Vegas?

**M. Gagnon:** Avec un permis.

**Le sénateur Frith:** Avec un permis, évidemment. Permettez-moi de m'exprimer comme je l'ai fait d'abord. Pendant toutes ces années qui ont précédé le présent projet de loi, une province aurait pu autoriser un organisme de charité à exploiter un établissement permanent se livrant à des opérations de type Las Vegas?

**M. Gagnon:** Les provinces l'auraient pu et, jusqu'à un certain point, elles l'ont fait, mais non sur une base permanente. Cependant, d'une façon assez régulière, elles ont autorisé des casinos.

**Le sénateur Frith:** Savez-vous, d'après votre expérience, si l'État du Nevada impose des conditions pour l'exploitation de casinos à Las Vegas ou ailleurs?

**M. Gagnon:** Je ne crois pas que l'on parle de la même chose ici.

**Le sénateur Frith:** Je sais, mais ne je faisais que demander. Je passe maintenant à la question de savoir si l'insertion de conditions dans la licence offre une solution quelconque. Je suppose que le Nevada met des conditions pour les casinos.

**M. Gagnon:** Oui, tout comme la loi actuelle et le projet de loi autorisent les provinces à mettre des modalités et des conditions dans les licences. C'est ce que fait l'article 192.

**Le sénateur Frith:** Bien, mais ce à quoi je veux en venir c'est que l'imposition de conditions est quelque chose auquel on peut s'attendre à Atlantic City ou ailleurs. Je sais que ces entreprises ne sont pas des organismes de charité, bien qu'elles puissent penser l'être envers elles-mêmes, mais cela est une autre affaire.

Ma question suivante est celle-ci. Y a-t-il eu des cas de poursuites concernant l'exploitation de casinos?

**M. Gagnon:** Pas que je sache au Canada.

**Le sénateur Frith:** Quand vous avez dit que le projet de loi ajoute des restrictions à la situation assez permissive qui prévaut, vous avez dit que l'une de ces restrictions porte sur le matériel. Vous avez dit que la loi actuelle permet les appareils à sous, moyennant une licence, mais que la nouvelle loi réserve cette faculté aux provinces. Je ne comprend pas tout à fait. Vouliez-vous dire que la loi actuelle le permet au gouvernement fédéral et aux provinces et que la nouvelle loi ne le permet qu'aux provinces. Est-ce cela?

**M. Gagnon:** En fait, sous le régime de la présente loi, le gouvernement fédéral, les provinces et n'importe qui qui détient une licence peuvent exploiter des appareils à sous.



[Text]

**Senator Frith:** And now, under the new legislation, only provincial licences can do it?

**Mr. Gagnon:** Under the new legislation, the federal government is completely out of anything. Only the provinces can operate computers, video devices and slot machines. That means that there is no change as far as that is concerned. The change is that nobody else could operate those types of equipment.

**Senator Frith:** I know you perceive, or you seem to understand what we are faced with here, because we have some evidence from what we thought were quite distinguished witnesses, at least they seemed to be very experienced, and no doubt you have read this evidence. They felt that Mr. Jelinek's assurances that nothing was being added to the present law and, if anything, there were being some restrictions put on it, that he was in error in saying that. You are, in effect, saying that they are in error in saying that Mr. Jelinek was in error, because Mr. Jelinek was quite right; that the present law permits all of the things that these people who gave evidence were afraid of, in Ontario.

**Mr. Gagnon:** It is a great day for me, senator, because for the first time since 1978, I am here in a public forum being able to agree with the federal government about lotteries.

**Senator Frith:** It is a first, is it?

**Mr. Gagnon:** Since 1978, yes.

**Senator Frith:** I am not sure whether that reassures me or not, because I am a little surprised to know what has been available all these years.

I take it that the evidence that indicates that organized crime feels that this bill will open some doors for them; that evidence, if it is correct, would mean that organized crime did not have the benefit of your legal advice over these years.

**Senator Nurgitz:** He could list them in his long string of clients.

**Senator Frith:** I take it that they did not have the benefit of your advice. Their lawyers, if they had them, were giving them wrong advice.

**Mr. Gagnon:** Senator, I think that they had no reason to expect anything big in Canada under present legislation, and they will not in the future. As I said earlier, the present legislation and the amended legislation will not permit private enterprise to get involved.

**Senator Frith:** Unless for charitable purposes.

**Mr. Gagnon:** Yes, but then it is not really private enterprise, and it is controlled under a licence. However, the main thing is that the real casino cannot operate here, especially due to the fact that equipment, slot machines and these types of things can be operated only by the provinces.

**Senator Frith:** Or their licences.

[Traduction]

**Le sénateur Frith:** Et maintenant, sous le régime de la nouvelle loi, seuls les détenteurs d'une licence provinciale peuvent le faire?

**M. Gagnon:** Dans le cas de la nouvelle loi, le gouvernement fédéral est hors de course. Seules les provinces peuvent exploiter des ordinateurs, des dispositifs de visualisation et des appareils à sous. Sur ce dernier point, rien n'est changé. Ce qui est changé, c'est que personne d'autre ne peut exploiter ce genre de matériel.

**Le sénateur Frith:** Vous comprenez, je sais, ou du moins vous semblez comprendre notre difficile situation. Nous avons ici des témoignages en provenance de personnalités hautement distinguées, avions-nous estimé, et, du moins, très expérimentées. Vous avez, sans doute, lu ces témoignages. Selon ces témoignages, M. Jelinek, en donnant l'assurance que le projet de loi n'ajoutait rien à la législation actuelle, sinon peut-être d'insérer quelques restrictions, avait commis une erreur. Et, vous, vous venez et dites qu'ils commettent une erreur ceux qui disent que M. Jelinek a commis une erreur, parce que M. Jelinek a raison: la loi actuelle permet toutes ces choses qui inspirent des craintes aux témoins de l'Ontario.

**M. Gagnon:** C'est un grand jour pour moi, Monsieur le Sénateur, parce que pour la première fois depuis 1978 il m'est possible de dire en public que je suis d'accord avec le gouvernement fédéral en matière de loterie.

**Le sénateur Frith:** C'est vraiment la première fois?

**M. Gagnon:** Si, depuis 1978.

**Le sénateur Frith:** Je me demande si cela me rassure ou non, car je reste étonné d'apprendre tout ce qui était possible pendant toutes ces années.

S'ils ont raison les témoignages qui nous disent que le crime organisé a le sentiment que le projet de loi lui ouvre des débouchés, il faut croire que, pendant toutes ces années, le crime organisé n'a pas eu l'avantage de profiter de vos conseils juridiques.

**Le sénateur Nurgitz:** Il peut toujours les ajouter à sa longue liste de clients.

**Le sénateur Frith:** J'en conclus que le crime organisé n'a pu profiter de vos conseils. Ses avocats, s'il en a, lui ont donné de mauvais conseils.

**M. Gagnon:** Monsieur le sénateur, le crime organisé n'a aucune raison de nourrir quelque espoir tant sous l'actuel régime que sous le nouveau régime. Comme je l'ai dit tout à l'heure, ni la loi actuelle ni la loi modifiée ne permet à l'entreprise privée de s'impliquer.

**Le sénateur Frith:** A moins que ce soit pour des fins de charité.

**M. Gagnon:** Sans doute, mais en ce cas il ne s'agirait pas vraiment d'une entreprise privée et il y a une licence qui réglemente. Mais l'important, c'est qu'un vrai casino ne peut fonctionner ici, par suite surtout du fait que le matériel, les appareils à sous et les autres choses du genre ne peuvent être exploités que par les provinces.

**Le sénateur Frith:** Ou les détenteurs de licences délivrées par les provinces.



[Text]

**Mr. Gagnon:** No, computers, video devices and slot machines can be operated only by the government themselves.

**Senator Frith:** I see, and they cannot pass legislation to permit themselves to licence that kind of operation?

**Mr. Gagnon:** No.

**Senator Frith:** Why not?

**Mr. Gagnon:** Because they would be in breach of the Criminal Code. It is a criminal act to do anything within the field of gaming and betting unless you fall squarely within one of the exceptions and, with respect to the exceptions, the only person who can conduct and operate computers, video devices and slot machines is the government of a province, so I do not think that organized crime will spend a lot of money buying land and this type of thing when it knows that the only person who can operate is the government. If we look at all of the countries of the world who have open casinos and where the government has been in charge of the casinos, the rules of the game are quite different than those that you see in the States. You do not see many of the Las Vegas-type of casinos in those countries.

**Senator Frith:** Let me ask you this and after I have asked it you will understand what our concern is.

Assuming it is as you say—and I don't mean "assuming" as if I disagreed with that—that only the governments can run a casino-type operation—

**Mr. Gagnon:** That is not what I said.

**Senator Frith:** All right. Let us get that cleared up. We have had evidence that slot machines represent 50 per cent of the operation of the casinos, and that that figure is rising. I am only dealing with the slot machine type of operations. Only provincial governments can run a slot machine casino type of operation, is that right?

**Mr. Gagnon:** That is right.

**Senator Frith:** As I recall the evidence, it did not limit the concerns over regarding social consequences of a permanent casino establishment to those run by governments. As I understood the evidence, street crimes increase, neighbourhoods are changed, and there are serious social consequences to the establishment of a permanent casino-type slot machine operation. The witnesses did not say that that was because they were run by organized crime. So, we have to be concerned with that evidence.

If this legislation makes it clear that provincial governments can run permanent casino operations, and as many as they want in as many cities as they want—

**Senator Flynn:** That is not the same thing.

**The Chairman:** We are running out of time. I would appreciate the opportunity to allow other questions.

**Senator Frith:** I am just trying to clear this up. I am not trying to embarrass anybody.

**The Chairman:** We have only five minutes left.

[Traduction]

**M. Gagnon:** Non, car les ordinateurs, les dispositifs de visualisation et les appareils à sous ne peuvent être exploités que par le gouvernement lui-même.

**Le sénateur Frith:** Je vois, et les provinces ne peuvent adopter une loi les autorisant à délivrer des licences pour ce genre d'opération.

**M. Gagnon:** Non.

**Le sénateur Frith:** Pourquoi pas?

**M. Gagnon:** Ce serait une violation du Code criminel. C'est commettre un acte criminel que de faire quoi que ce soit dans le domaine des jeux et des paris, à moins d'être nettement visé par l'une des exceptions et, au terme des exceptions, seul le gouvernement d'une province peut gérer et exploiter des ordinateurs, des dispositifs de visualisation et des appareils à sous. Aussi je ne crois pas que le crime organisé se mettra à dépenser des sommes énormes pour l'achat de terrains et autres choses, quand il sait parfaitement que seul le gouvernement peut faire ce qu'il envisage de faire. Dans tous les pays du monde où l'on trouve des casinos et que ces casinos relèvent du gouvernement, les règles du jeu sont totalement différentes de celles qui ont cours aux États-Unis. Vous ne trouvez pas beaucoup de casinos de type Las Vegas dans ces pays.

**Le sénateur Frith:** Permettez-moi de vous poser une question et une fois cette question posée vous comprendrez quelle est notre inquiétude.

Supposons,—et quand je dis «supposons» cela ne veut pas dire que je ne suis pas d'accord,—supposons que seuls les gouvernements peuvent exploiter une entreprise de type casino...

**M. Gagnon:** Ce n'est pas ce que j'ai dit.

**Le sénateur Frith:** D'accord. Mettons les choses au point. Selon les témoignages, l'appareil à sous représente 50 pour 100 de l'activité d'un casino, et ce pourcentage est à la hausse. Je ne parle que des opérations d'appareils à sous. Seuls les gouvernements provinciaux peuvent exploiter une entreprise d'appareils à sous de type casino, n'est-ce pas?

**M. Gagnon:** C'est juste.

**Le sénateur Frith:** Si je me rappelle bien les témoignages, le souci concernant les conséquences sociales d'un établissement permanent de casino ne se limite pas à ceux qui sont exploités par les gouvernements. Si j'ai bien compris les témoignages, une entreprise permanente d'appareils à sous de type casino fait hausser la criminalité, détériore le voisinage et a des conséquences sociales graves. Les témoins n'ont pas dit que c'était parce que l'établissement était exploité par le crime organisé. C'est un témoignage dont il faut se soucier.

Si la loi dit nettement que les gouvernements provinciaux peuvent exploiter des casinos permanents, autant qu'ils le veulent et dans autant de villes qu'ils veulent...

**Le sénateur Flynn:** Ce n'est pas la même chose.

**La présidente:** Le temps s'écoule. J'aimerais qu'on puisse poser d'autres questions.

**Le sénateur Frith:** Je tente simplement de tirer la chose au clair. Je ne veux pas gêner personne.

**La présidente:** Il ne nous reste que cinq minutes.

[Text]

**Mr. Gagnon:** Perhaps I could give the senator a short answer.

**Senator Frith:** We have this gentleman here because we are concerned about the evidence we have heard. We are concerned not because of the niceties of what one subclause says or what another subclause says, but because people have come to us and said: "Look, if this legislation goes through there will be serious social consequences". That is the question I am trying to burrow in on. That is central; it is not a little nit-picking point on a subclause.

**Mr. Gagnon:** In brief, senator, the way it was and the way it will be is that provincial governments can conduct a lottery scheme only if they have legislation authorizing them to do so. So, provincial legislation has to authorize the province to conduct lottery schemes.

Of course, the provincial governments would have to go through the whole process of analyzing all of these problems you have referred to before taking the decision to go into that kind of business.

As a matter of fact—and I mentioned this earlier—six or seven years ago the Government of Quebec went through that whole process and decided not to go into that business.

**Senator Frith:** But other provinces will be able to.

**Mr. Gagnon:** They could, but they would have to take their responsibilities seriously and analyze all of these concerns.

**The Chairman:** Mr. Gagnon, we are grateful for your appearance. If other questions arise perhaps we can impose on you to appear before the committee again.

We are being signalled to vacate the room, but Senator Nurgitz has a quick question.

**Senator Nurgitz:** I wish to follow up on Senator Frith's concerns. My question is for the deputy commissioner.

We have had evidence to the effect that there will be massive increases in street crime, armed robberies, assault and drug peddling.

In the cities of Calgary, Edmonton and Winnipeg, casinos currently permitted under the Criminal Code of Canada operate on an ongoing basis with provincial control.

**Senator Frith:** In one location and not moving around?

**Senator Nurgitz:** In one location—well, they are now in one location. For example, in the City of Winnipeg the casino did move around to a couple of locations.

Can you tell us if there has been an increase in crime, especially street crime, in those cities?

**Mr. Henry Jensen, Deputy Commissioner, Royal Canadian Mounted Police:** The RCMP consulted with the police services in the locations you have cited, and based on their response and our personal knowledge of those situations, we are unable to link any appreciable increase in any type of crime to any of those operations.

[Traduction]

**M. Gagnon:** Peut-être pourrais-je donner une courte réponse au sénateur.

**Le sénateur Frith:** Si nous avons M. Gagnon ici, c'est que certains témoignages nous inquiètent. Ce n'est pas parce que nous nous concernons de ce que peut vouloir dire un sous-alinéa par rapport à un autre sous-alinéa, mais parce que des gens sont venus et nous ont dit: «Attention, l'adoption de cette législation aura des conséquences sociales graves». Voilà la question que j'essaie de creuser. C'est un point crucial, non des subtilités sur un sous-alinéa.

**M. Gagnon:** En bref, Monsieur le Sénateur, la situation qui prévalait et la situation qui va prévaloir est que le gouvernement provincial peut gérer un système de loterie seulement s'il possède une loi qui l'autorise à le faire. C'est dire qu'une loi provinciale doit autoriser la province à conduire un système de loterie.

C'est dire aussi, bien sûr, qu'avant de prendre sa décision le gouvernement provincial devra mener à bien tout le processus d'analyse des problèmes que vous soulevez.

A vrai dire,—et j'en ai déjà parlé,—il y a six ou sept ans, le gouvernement du Québec s'était imposé tout ce processus d'analyse avant de décider de ne pas donner suite à son projet.

**Le sénateur Frith:** Mais d'autres provinces seront capables de le faire.

**M. Gagnon:** Évidemment, mais elles devront prendre sérieusement leurs responsabilités et analyser tous les aspects.

**La présidente:** Monsieur Gagnon, nous vous remercions de votre présence. Si d'autres questions se présentent, peut-être pourrions-nous vous demander de revenir devant le Comité.

On nous demande de quitter la pièce, mais le sénateur Nurgitz a une brève question à poser.

**Le sénateur Nurgitz:** J'aimerais faire suite aux préoccupations du sénateur Frith. Ma question s'adresse au sous-commissaire.

On nous a dit qu'il y aurait augmentation rapide des crimes, des cambriolages à main armée, des assauts et de la vente des drogues.

A Calgary, Edmonton et Winnipeg, des casinos autorisés en vertu du Code criminel du Canada fonctionnent d'une façon permanente sous le contrôle de la province.

**Le sénateur Frith:** Sont-ils fixés à un endroit ou se déplacent-ils?

**Le sénateur Nurgitz:** A un endroit,—c'est-à-dire qu'ils le sont maintenant. Par exemple, à Winnipeg, le casino s'est déplacé d'un endroit à un autre.

Pourriez-vous nous dire si, dans ces villes, il y a eu augmentation de la criminalité, spécialement des délits commis sur la rue?

**M. Henry Jensen, sous-commissaire, Gendarmerie royale du Canada:** La Gendarmerie a consulté les corps policiers des endroits que vous avez nommés. En nous fondant sur leur réponse et sur notre connaissance personnelle de la situation, je dois dire qu'il nous est impossible de lier aux opérations en



[Text]

**Senator Nurgitz:** Is that helpful?

**Senator Frith:** Yes.

**Senator Nurgitz:** I then want to ask Sergeant Robinson a question because he is a field expert in gaming operations. What can you tell us about the quality of control and the completeness of the provincial control over the casinos we have talked about located in Edmonton, Calgary and Winnipeg?

**Sergeant R. G. Robinson, Gaming Specialist, Royal Canadian Mounted Police:** A personal view?

**Senator Nurgitz:** Have you seen those personally?

**Sergeant Robinson:** I have seen those on many occasions. I live in Edmonton, have viewed the casinos in Calgary and am often in Winnipeg. The difference is that in Manitoba they have provincial control of gaming—that is, the government physically conducts, manages and operates the game. Alberta operates at arm's length as opposed to operating the games themselves.

My personal interpretation of how Alberta and Manitoba run the games is that it is an excellent system. I am not sure which one I would prefer, but obviously Manitoba's is the ultimate in gaming control. When the government itself runs casinos, that is the ultimate control.

**Senator Nurgitz:** But that has only been—

**Sergeant Robinson:** Since 1983. When the government started running the casinos as opposed to private operators, the revenue in the province generated by casino gaming rose considerably, I think by \$2 million, if I am not mistaken.

**Senator Nurgitz:** Thank you.

**The Chairman:** Honourable senators, I thank the witnesses for their appearance before the committee today.

The committee adjourned.

[Traduction]

cause une augmentation sensible de la criminalité, de quelque genre qu'elle soit.

**Le sénateur Nurgitz:** Cela peut-il aider?

**Le sénateur Frith:** Oui.

**Le sénateur Nurgitz:** Maintenant j'aimerais poser une question au sergent Robinson, car il est un expert dans le domaine du jeu. Que pouvez-vous nous dire au sujet de la qualité et de la profondeur du contrôle que la province exerce sur les casinos dont on vient de parler à Edmonton, Calgary et Winnipeg?

**Sergeant R. G. Robinson, spécialiste du jeu, Gendarmerie royale du Canada:** Une opinion personnelle?

**Le sénateur Nurgitz:** Les avez-vous personnellement visités?

**Sergeant Robinson:** Je les ai vus à plusieurs reprises. Je demeure à Edmonton, j'ai vu les casinos de Calgary et je suis souvent à Winnipeg. La différence, c'est qu'au Manitoba le contrôle provincial est sur place, c'est-à-dire que le gouvernement lui-même dirige, gère et exploite le jeu. En Alberta, le gouvernement supervise de plus loin, il ne mène pas sur place.

Mon point de vue personnel est que l'Alberta et le Manitoba ont un excellent système pour diriger les jeux. Je ne suis pas sûr lequel je préfère, mais il est évident que le Manitoba possède le régime idéal de contrôle. Quand le gouvernement gère lui-même les casinos, il n'y a pas mieux.

**Le sénateur Nurgitz:** C'est seulement depuis...

**Sergeant Robinson:** Depuis 1983. Quand le gouvernement a décidé de prendre en main la gestion des casinos, au lieu de la confier à des opérateurs privés, les recettes produites par le jeu dans la province ont fait un bond considérable, je crois, de 2 millions, si je ne me trompe.

**Le sénateur Nurgitz:** Merci.

**Le président:** Honorables sénateurs, je remercie les témoins d'avoir bien voulu honorer le Comité de leur présence.

La séance est levée.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

*From the Legal firm of Ogilvie and Renault (Montréal):*

Mr. Michel A. Gagnon, Associate, Representing the Inter-provincial Lottery Corporation.

*From the Royal Canadian Mounted Police:*

Mr. Henry Jensen, Deputy Commissioner;  
Sergeant R. G. Robinson, Gaming Specialist.

*From the Department of Justice:*

Mr. Richard Mosley, General Counsel, Criminal Law Policy and Amendments Section.

*De l'étude Ogilvie et Renault (Montréal):*

M. Michel A. Gagnon, associé, représentant La Société de la Loterie Interprovinciale Inc.

*De la Gendarmerie royale du Canada:*

M. Henry Jensen, sous-commissaire;  
Sergeant R. G. Robinson, spécialiste en matière de jeu.

*Du ministère de la Justice:*

M. Richard Mosley, avocat général, Section de la politique et de la modification du droit en matière pénale.



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Friday, December 13, 1985

Le vendredi 13 décembre 1985

Issue No. 34

Fascicule n° 34

**Sixth proceedings on:**

**Sixième fascicule concernant:**

The Examination of Bill C-81, "An Act to  
amend the Criminal Code (lotteries)"

L'étude du projet de loi C-81,  
«Loi modifiant le Code criminel  
(loteries)»



WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Barootes	Lewis
Buckwold	*MacEachen (or Frith)
Doyle	Robertson
Fairbairn	Robichaud
Flynn	*Roblin (or Doody)
Hastings	Stanbury

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs

Barootes	Lewis
Buckwold	*MacEachen (ou Frith)
Doyle	Robertson
Fairbairn	Robichaud
Flynn	*Roblin (ou Doody)
Hastings	Stanbury

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate,  
Wednesday, November 27, 1985:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Nurgitz, seconded by the Honourable Senator Marshall for the second reading of the Bill C-81, intituled "An Act to amend the Criminal Code (lotteries)".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Marshall that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 27 novembre 1985:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, appuyé par l'honorable sénateur Marshall, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-81, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel (loteries)».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Marshall, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

FRIDAY, DECEMBER 13, 1985  
(46)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:30 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Barootes, Doyle, Fairbairn, Frith, Neiman, Nurgitz, Robertson and Stanbury. (8)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald Macdonald, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:*

*From the Legal firm of Gowling and Henderson (Ottawa):*

Mr. Emilio S. Binavince, Barrister and Solicitor.

*From the Legal firm of Ogilvie and Renault (Montréal):*

Mr. Michel A. Gagnon, Associate, representing the Inter-provincial Lottery Corporation.

*From the Royal Canadian Mounted Police:*

Mr. Henry Jensen, Deputy Commissioner;

Sergeant R. G. Robinson, Gaming Specialist.

*From the Department of Justice:*

Mr. Richard Mosley, General Counsel, Criminal Law Policy and Amendments Section.

*From the Criminal Intelligence Service (Ontario):*

Mr. Howard Morton, Ontario Ministry of the Attorney General;

Corporal Andy Durno, Ontario Provincial Police;

Staff Sergeant Peter Benge, Metropolitan Toronto Police;

Chief Harold Basse, Waterloo Regional Police Force;

Chief James Harding, Halton Regional Police Force;

Inspector Donald Wilson, Director, Criminal Intelligence Service (Ontario).

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 27, 1985, resumed consideration of Bill C-81, intituled: "An Act to amend the Criminal Code (lotteries)".

The witnesses made statements and answered questions.

At 11:15 a.m., the Committee proceeded *in camera*.

At 2:00 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE VENDREDI 13 DÉCEMBRE 1985  
(46)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Barootes, Doyle, Fairbairn, Frith, Neiman, Nurgitz, Robertson et Stanbury. (8)

*Également présent: De la Bibliothèque du Parlement:* M. Donald Macdonald, attaché de recherche.

*Aussi présents:* Les rapporteurs officiels du Sénat.

*Témoins:*

*De l'étude de Gowling and Henderson (Ottawa):*

M. Emilio S. Binavince, avocat.

*De l'étude Ogilvie et Renault (Montréal):*

M. Michel A. Gagnon, associé, représentant la Société de la loterie interprovinciale Inc.

*De la Gendarmerie royale du Canada:*

M. Henry Jensen, sous-commissaire;

Sergent R. G. Robinson, spécialiste en matière de jeu.

*Du ministère de la Justice:*

M. Richard Mosley, avocat général, Section de la politique et de la modification du droit en matière pénale.

*Du «Criminal Intelligence Service (Ontario)»:*

M. Howard Morton, ministère du procureur général de l'Ontario;

Caporal Andy Durno, Police provinciale (Ontario);

Sergent d'état-major Peter Benge, force policière du Toronto métropolitain;

Chef Harold Basse, force policière régionale de Waterloo;

Chef James Harding, force policière régionale de Halton;

Inspecteur Donald Wilson, directeur, «Criminal Intelligence Service (Ontario)».

Conformément à son ordre de renvoi du 27 novembre 1985, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-81 intitulé: «Loi modifiant le Code criminel (loteries)».

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

A 11 h 15, le Comité poursuit la séance à huis clos.

A 14 heures, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Friday, December 13, 1985

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-81, to amend the Criminal Code (lotteries), met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Joan Neiman** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** We have with us this morning Mr. Binavince of Gowling and Henderson. Mr. Henderson cannot be here this morning because he is still occupied with the Estey Commission of Inquiry. He has asked Mr. Binavince to appear, and he, of course, has read the transcripts of the previous evidence and is thoroughly familiar with the subject we are discussing. This morning we will start with his statement.

We also have with us this morning Mr. Michel Gagnon; Deputy Commissioner Jensen; Sergeant Robinson and Mr. Mosley, of course, from the department; we also have Mr. Morton from the Office of the Attorney General of Ontario. Also in attendance are the witnesses who appeared previously from the Criminal Intelligence Service of Ontario.

It may be that more than one of these witnesses will add some comment to what will be said this morning. I shall ask your guidance regarding how we should approach this and whether we should hear additional statements from each person before we open the questioning.

In the meantime, Mr. Binavince, I would be happy if you would commence your statement.

**Mr. Emilio S. Binavince, Gowling and Henderson:** Thank you Madam Chairman. Honourable senators, first, I should like to thank you for giving me this opportunity to appear before you on behalf of my partner, Mr. Gordon Henderson. He asked me to extend his apologies for not being here today. At the outset, I must immediately confess that I cannot equal Mr. Henderson's eloquence, but I will, nonetheless, attempt to imitate his brilliance.

I would like to direct my statement primarily to the effect of the agreement between the Government of Canada and the governments of the various provinces, dated June 3, 1985.

I have read the statement made by Mr. Mosley on December 11, 1985, and the task I should like to discharge today is to express a different view from what he stated at pages L-1 and L-2 of the transcript. To put my comments in context, it would be useful to read to you what Mr. Mosley stated at that time. He said:

Apart from that, we are bound in our view, by an agreement which requires us to have those amendments proclaimed in force by December 31 of this year. The amendments have to pass the Senate and Royal Assent has to be given. The proclamation has to issue before the end of next week if we are to comply with the obligation imposed on the federal government by the provinces through this agreement.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le vendredi 13 décembre 1985

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le projet de loi C-81, Loi modifiant le Code criminel (loteries), se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Joan Neiman** (*présidente*) occupe le fauteuil.

**La présidente:** Nous recevons ce matin M. Binavince de Gowling and Henderson. M. Henderson ne peut venir ce matin, étant toujours occupé à la Commission d'enquête Estey. Il a demandé à M. Binavince de le remplacer. Celui-ci a lu, bien entendu, les procès-verbaux des témoignages précédents et connaît à fond la question dont nous traitons. Nous commencerons ce matin par sa déclaration liminaire.

Nous recevons également ce matin M. Michel Gagnon, Le sous-commissaire Jensen, le sergent Robinson, M. Mosley, bien sûr, du ministère et aussi M. Morton du Bureau du procureur général de l'Ontario. Sont présents dans la salle également les témoins du Criminal Intelligence Service ontarien qui ont comparu précédemment.

Il se peut que l'un ou l'autre de ces témoins donne son avis sur ce qui se dira. Je vous demanderai comment procéder et si vous souhaitez que chaque personne fasse son exposé avant de passer aux questions.

Entre-temps, monsieur Binavince, je présente la parole pour votre déclaration liminaire.

**M. Emilio S. Binavince, Gowling et Henderson:** Je vous remercie, madame la présidente et honorables sénateurs. Je tiens tout d'abord à vous remercier de m'avoir donné l'occasion de comparaître devant vous au nom de mon associé, M. Gordon Henderson. Il m'a demandé de vous prier d'excuser son absence. Je dois confesser, d'emblée, que je ne peux égaler l'éloquence de M. Henderson mais je tenterai néanmoins d'imiter son éclat.

Mon exposé va porter essentiellement sur les conséquences de la convention passée entre le gouvernement du Canada et les gouvernements des diverses provinces en date du 3 juin 1985.

J'ai vu la déclaration de M. Mosley du 11 décembre 1985 et la tâche que je me suis fixée aujourd'hui est d'exprimer un point de vue différent de celui qu'il a énoncé aux pages L-1 et L-2 du procès-verbal. Pour placer mes remarques dans le contexte, il n'est pas inutile que je vous lise ce que M. Mosley a déclaré alors:

Indépendamment de cela, nous sommes liés, à notre sens, par une convention qui nous contraint à promulguer d'ici le 31 décembre de cette année ces amendements. Ils devront à cette date avoir été adoptés par le Sénat et avoir reçu la sanction royale. La proclamation doit intervenir avant la fin de la semaine prochaine si nous voulons nous acquitter de l'obligation imposée au gouvernement fédéral par les provinces dans cette convention.

## [Text]

THE CHAIRMAN: Mr. Mosley, is it your position then that the Government of Canada can bind the Parliament of Canada?

MR. MOSLEY: Not at all, Madam Chairman. Parliament cannot be bound by any agreement between the federal and provincial governments. If the agreement is frustrated by Parliament, we will certainly take the position that we have exercised our best efforts to get this bill passed and so be it, but that, unfortunately, may lead into litigation between the federal government and the provinces and that certainly is something that we would hope to avoid if at all possible.

I will not address the conflicting interpretations put before the committee by the various witnesses who have commented on the provisions of Bill C-81. It is my view that the rival interpretations are equally capable of being supported by argument and, ultimately, it is for the courts, not another commentator like me, to weigh the merits of such argument and claim the right to the last word.

However, I wish to state that I do not share the view expressed to the committee on December 11, 1985 by Mr. Mosley that the purpose of the bill is simply to clarify, rather than change, the nature of the existing law. If Mr. Mosley is correct in his view that the decision of the Quebec Court of Appeal has already resolved the problem of interpretation that this bill addresses, I fail to see how the bill can serve to clarify the matter further. The precedential value of a judicial decision is of far greater assistance in clarifying a statute than another enactment of a further statutory provision over which parties may quarrel, again to be refereed by the courts.

I will attempt to provide answers, so far as it is possible to determine them from the authorities, to the following questions:

1. May the federal government, through a federal minister, validly enter into a contract with another party or government under which the federal government undertakes that it will not conduct lottery activities in the future?

2. May the federal government, through a federal minister, validly enter into a contract with another party or government by which it undertakes that it will ensure that the rights of the provinces will not be restricted, i.e., that the criminal law power of Parliament will not be used to restrain that activity?

3. If such a contract is valid, would it bind a subsequent government?

4. To what does the word "approved" in article 1.2 of the agreement refer?

5. Would a failure of Parliament to pass Bill C-81 place the federal government in breach of contract?

## [Traduction]

LA PRÉSIDENTE: Monsieur Mosley, votre position est-elle donc que le gouvernement du Canada peut contraindre le Parlement du Canada?

M. MOSLEY: Pas du tout, madame la présidente. Le Parlement ne peut être lié par aucune entente entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Si le Parlement empêche la réalisation de la convention, nous prendrons pour position que nous avons exercé nos meilleurs efforts pour faire adopter le projet de loi. Il se pourrait, dans ce cas, que les provinces intentent un recours en justice contre le gouvernement fédéral et c'est quelque chose que nous aimerions éviter dans toute la mesure du possible.

Je ne vais pas passer en revue les interprétations contradictoires soumises à ce comité par les divers témoins qui ont donné leur avis sur les dispositions du projet de loi C-81. À mon sens, toutes ces interprétations rivales s'appuient sur des arguments solides et, au bout du compte, il appartiendra aux tribunaux, et non pas à un observateur comme moi, de peser les mérites de chaque argument et de trancher entre les diverses interprétations possibles.

Toutefois, je dois dire que je ne partage pas le point de vue exprimé à ce comité par M. Mosley le 11 décembre 1985, à l'effet que ce projet de loi ne fait que clarifier, plutôt que modifier, la nature de la loi existante. Si M. Mosley a raison lorsqu'il dit que la décision de la Cour d'appel du Québec a déjà tranché le problème d'interprétation qui se pose, je vois mal en quoi ce projet de loi pourra éclairer encore davantage les choses. Une décision de justice ayant valeur de précédent est infiniment plus utile pour préciser le sens d'une loi que la promulgation d'une nouvelle disposition statutaire sur le sens de laquelle les parties peuvent de nouveau se quereller pour finir par faire appel de nouveau à l'arbitrage des tribunaux.

Je vais tenter d'apporter des réponses, dans toute la mesure où il est possible de les dégager des textes et de la jurisprudence, aux questions suivantes:

1. Le gouvernement fédéral peut-il, par l'intermédiaire d'un ministre fédéral, conclure valablement avec une autre partie ou un autre gouvernement un contrat aux termes duquel le gouvernement fédéral s'engage à ne pas organiser de loteries à l'avenir?

2. Le gouvernement fédéral peut-il, par l'intermédiaire d'un ministre fédéral, conclure valablement avec une autre partie ou un gouvernement un contrat par lequel il s'engage à faire en sorte que les droits des provinces ne soient pas restreints, c'est-à-dire que le pouvoir en matière de droit pénal du Parlement ne soit pas utilisé pour restreindre cette activité?

3. Dans la mesure où un tel contrat est valide, contraint-il les gouvernements qui lui succéderont?

4. Quelle est la signification de l'article 1.2 de la convention?

5. Est-ce que la non-adoption par le Parlement du projet de loi C-81 placerait le gouvernement fédéral en situation de rupture de contrat?



## [Text]

6. Would the mere submission of a bill to Parliament by the appropriate minister be sufficient compliance with the agreement?

7. If Bill C-81 is not passed, as contemplated by the agreement, are the provinces still obligated to pay the amounts stipulated in the agreement or would the agreement be frustrated?

8. If the agreement fails, can the Attorney General revive his appeal of the decision of the Quebec Court of Appeal in the case of the *Attorney General of Canada v. Loto Quebec*?

9. How much leeway does Parliament have to amend the provisions of Bill C-81 without placing the federal government in breach under the agreement?

10. What is the extent of liability of each province in the event of a default in payment of the amounts stipulated in the agreement to be paid to the federal government?

Before answering the individual questions, it is necessary to have some understanding, first, of the substance of the agreement of June 1985, and, second, of the general principles from which the answers to the questions will flow.

The form of the agreement purports to show that it is a private contract. There is a consideration clause, which is normal in a private contract. Article 7 of the agreement proposes to make the agreement binding on Her Majesty in the Right of Canada and Her Majesty in the right of the various provinces. The agreement uses private law terms such as "assignees," "agents," "notice," "demand," "consent" and so on. Article 7 of the agreement also purports to characterize the subject matter of the agreement as a "commercial matter," in spite of the clause stating that the "parties" undertake not to invoke any "crown prerogative or immunity" in any court proceedings.

Let me first examine the capacity in which these various parties to the agreement purport to act in entering into the agreement. To me, it is clear that the parties have entered into the agreement only in their capacity as constitutional institutions; that is, as the Government of Canada and as governments of the provinces. These terms are recognized terms in constitutional law. This is not an agreement entered into by them in their private capacities, and, if they did attempt to do that, it is doubtful whether it would be possible for them to do so, because, as compared with the United Kingdom, there the personal sovereign, Her Majesty, has two capacities: a private capacity and a public capacity; but here governments have only one capacity, because they are, in fact, governments—public institutions.

Let me look at the substance of the agreement. Although they characterize the subject matter to be commercial matters, the agreement really deals with powers of government. They are, primarily, constitutional powers of the federal Crown or executive government under the Constitution Act of 1867, which is governed by sections 9 to 16 of the Constitution Act, and secondarily with respect to the legislative power of Parliament are assigned by the Constitution under section 91(27).

## [Traduction]

6. Est-ce que le seul dépôt d'un projet de loi au Parlement par le ministre approprié suffirait à la bonne exécution des obligations contractuelles du gouvernement fédéral?

7. Si le projet de loi C-81 n'est pas promulgué comme le prévoit la convention, les provinces seront-elles néanmoins tenues de verser les montants stipulés ou bien la convention deviendrait-elle nulle?

8. Si la convention devient nulle, le procureur général pourra-t-il renouveler son appel de la décision de la Cour d'appel du Québec dans l'affaire du procureur général du Canada v. Loto Québec?

9. Quelle latitude le Parlement possède-t-il de modifier les dispositions du projet de loi C-81 sans placer le gouvernement fédéral en situation de rupture de contrat?

10. Quelle serait la responsabilité civile de chaque province dans l'éventualité d'un défaut de paiement des montants stipulés dans la convention payables au gouvernement fédéral?

Avant de pouvoir répondre à ces diverses questions, il est nécessaire tout d'abord de bien comprendre la substance de l'entente de juin 1985 d'une part et, d'autre part, les principes généraux dont les réponses vont découler.

On peut inférer de la forme de la convention qu'il s'agit d'un contrat privé. Elle comporte une clause de considération, ce qui est la norme dans les contrats privés. L'article 7 rend la convention obligatoire pour Sa Majesté du chef du Canada et Sa Majesté du chef de chacune des provinces. Le libellé emploie des termes de droit privé tels que «cessionnaires», «agents», «avis», «demande», «consentement» etc. L'article 7 de la convention précise également que cette entente et «d'ordre commercial», en dépit de la clause par laquelle les «parties» s'engagent à n'invoquer aucune «prérogative de la Couronne ni aucune immunité» en cas de procédures judiciaires.

Permettez-moi d'abord d'examiner en quelle capacité ces diverses parties à la convention prétendent agir en concluant cette entente. Il est clair, à mon sens, que les parties ont conclu cette entente uniquement en leur capacité d'institutions constitutionnelles, c'est-à-dire en tant que gouvernement du Canada et en tant que gouvernements des provinces. Ce sont là des termes de droit constitutionnel reconnus. Il ne s'agit donc pas là d'un accord conclu par eux en leur capacité privée et il est même douteux qu'ils puissent conclure de tels contrats car, alors que le souverain au Royaume-Uni, Sa Majesté, possède deux capacités: une capacité privée et une capacité publique, les gouvernements, par définition, n'ont qu'une seule capacité, étant des institutions publiques.

Voyons donc la substance de la convention. Bien que les signataires qualifient l'objet de l'entente comme étant d'ordre commercial, celle-ci traite en fait de pouvoirs de gouvernement. Il s'agit essentiellement des pouvoirs constitutionnels de la Couronne fédérale ou de l'Exécutif conférés par les articles 9 à 16 de la Loi constitutionnelle de 1867 et, en second lieu, des pouvoirs législatifs attribués au Parlement par l'article 91(27) de la Constitution.



## [Text]

The Constitution Act does not have very explicit provisions similar to those in respect of the Crown in right of a province, but the courts have already held that these are parallel executive powers of the provinces, quite similar to those of the federal Crown.

If one turns to the undertakings in articles 1 and 2 of the agreement, one finds that the subject matter, really, of the undertakings is government power. In article 1, the parties look at "gaming" and "betting" as a source of revenue. As sources of revenue, gaming and betting are no different from those contemplated by the revenue provisions in part 8 of the Constitution Act, 1867.

The right of the provinces that is being ensured in article 1.1 is, in effect, the right to tap gaming and betting as sources of revenue, and the restriction or reduction that is precluded in that article is one that involves the exercise of the criminal law powers of Parliament under section 91(27) of the Constitution.

Under article 1.2 the federal government undertakes to introduce amendments to the Criminal Code—that is Bill C-81 now before you. The introduction of legislation is eminently a governmental function of the executive. It is not something that a private person can exercise.

Article 1.3 speaks of the winding up of a corporation owned by the federal government funded by public money.

Under article 1.4, the federal government undertakes to cause the Attorney General of Canada to desist from the appeal that it has before the Supreme Court of Canada. This undertaking, I submit, is obviously an exercise of the power of the Attorney General under the Department of Justice Act; or, in any event, as the highest law officer of the Crown, he is exercising his official function in this regard.

As for the undertakings of the provincial government under article 2, there is an attempt to use the language and the trappings of a private contract. In my view, however, the payment that is dealt with under that article is simply a mechanism for revenue sharing. The moneys that are paid are public moneys—they are not private moneys. They are owned by the Crown in right of the provinces, and it is doubtful whether a Crown can have private moneys at all. They are being paid to another Crown—that is, the Crown in right of Canada.

Another interesting point in the agreement arises from article 4, which speaks of "consideration", which is a private law concept. This article allows a province to enforce compliance by withholding payment until a dispute that may arise from the agreement is resolved. In my view, this is no more than a sanction hold-back in revenue sharing, that is very common in Canada today. The most recent instance of that, although it is in a reverse character, is in the case of the Canada Health Act, where there is the failure of a province to comply with the conditions and criteria provided under that act.

So, in conclusion, the form of the agreement is that of a private law contract. The substance of the agreement is that it is

## [Traduction]

La Loi constitutionnelle ne contient pas de dispositions très explicites concernant les pouvoirs de la Couronne du chef d'une province mais les tribunaux ont déjà statué que les provinces possèdent des pouvoirs exécutifs parallèles très similaires à ceux de la Couronne fédérale.

Lorsqu'on examine les engagements pris aux articles 1 et 2 de la convention, on constate que leur objet met réellement en jeu le pouvoir de gouverner. À l'article 1, les parties considèrent le domaine du «jeu» et du «pari» comme une source de revenu. En tant que telle, le jeu et le pari ne diffèrent en rien des sources de revenu visées par les dispositions sur les revenus de la partie 8 de la Loi constitutionnelle de 1867.

Les droits des provinces garantis par l'article 1.1 sont, dans la pratique, le droit d'exploiter le jeu d'argent et le pari en tant que sources de recettes, tandis que la restriction que cet article prohibe met en jeu l'exercice du pouvoir en matière de droit pénal conféré au Parlement par l'article 91(27) de la Constitution.

À l'article 1.2, le gouvernement fédéral s'engage à introduire des amendements au Code criminel, c'est-à-dire le bill C-81 dont vous êtes saisis maintenant. L'introduction d'un texte de loi est une fonction éminemment gouvernementale de l'Exécutif, ce n'est pas quelque chose qu'une personne privée peut faire.

L'article 1.3 traite de la dissolution d'une société appartenant à l'État fédéral, financée par les fonds publics.

À l'article 1.4, le gouvernement fédéral s'engage à faire en sorte que le procureur général du Canada se désiste de l'appel qu'il a interjeté auprès de la Cour suprême du Canada. À mon sens, cet engagement constitue manifestement un exercice du pouvoir conféré au procureur général par la Loi sur le ministère de la Justice ou, en tout état de cause, l'exercice de sa fonction officielle à cet égard en tant que premier officier de justice de la Couronne.

En ce qui concerne les engagements pris par les provinces à l'article 2, on constate là une tentative d'employer les termes et les formules propres aux contrats privés. Toutefois, à mon avis, le paiement dont il est question dans cet article n'est rien qu'un mécanisme de partage des revenus. Les sommes versées sont des fonds publics et non des fonds privés. Elles appartiennent à la Couronne du chef des provinces et il est de toute façon douteux que la Couronne puisse détenir des fonds privés. Ces sommes sont versées à une autre Couronne—c'est-à-dire à la Couronne du chef du Canada.

Un autre élément intéressant de la convention figure à l'article 4, où il est question «d'accomplissement», qui est une notion de droit privé. Cet article permet aux provinces de contraindre à l'exécution de l'accord en retenant le paiement jusqu'à ce qu'un litige résultant éventuellement du contrat soit résolu. À mon sens il ne s'agit là rien de plus qu'une sanction de non-exécution, modalité très courante au Canada aujourd'hui. L'exemple le plus récent, encore que la sanction s'exerce en sens inverse, en est la Loi sur la santé au Canada qui pénalise une province qui refuse de se soumettre aux conditions et critères énoncés dans cette loi.

Ainsi, en conclusion, la forme de la convention est celle d'un contrat de droit privé. Sa substance montre qu'il met en jeu le

## [Text]

an agreement relating to public government, because principally the exercise of executive powers under the Constitution, and partly the exercise of legislative powers by Parliament, is the subject matter being dealt with.

The question, considering this to be the character of the agreement, is what kind of principles should be applied in order to characterize this agreement? I will now turn to the legal principles that are relevant to the answer. The problem to be resolved is the legal character of the agreement. Is it a private contract or a political, government arrangement? I have some difficulty in characterizing the agreement as a contract. The first difficulty relates to the law that should govern the contract. All contracts are governed by the private law of a jurisdiction—for instance, a province. In the event of conflict, this law is very often called the “proper law of the contract”. The proper law of a contract governs its interpretation and application, and, in the event of litigation arising from that contract, it will be applied by the court not only in determining liability but also in determining the amount of damages that may be imposed. In Canada there is no federal law of contract. All laws of contract are provincial laws. The difficulty, therefore, is what provincial law will apply to the agreement in the event that the parties have a dispute? Will it be the law of Ontario, of Nova Scotia, of Manitoba—or of Quebec, which has a very different tradition compared to that of the other jurisdictions? The second difficulty is what court would have jurisdiction to entertain a suit or proceeding based on the agreement?

In the various provinces there are proceedings against the Crown. In the Federal Court, there is the Federal Court Act. There are limitations as to the ability of the Federal Court to entertain a case in relation to subject matters of private contracts—and that would involve constitutional issues too complex to be discussed in relation to this question.

The main issue that must be addressed, therefore, is whether the powers of government can be made the subject matter of a private contract. For example, is it possible for the Governments of Ontario and Canada to enter into a contract whereby the powers of Her Majesty in right of Canada, as Commander in Chief of the military forces, under section 15 of the Constitution Act, are to be exercised by the executive council of Ontario? Or, in an example more closely related to the issues raised by this bill, is it possible for the Governments of Ontario and Canada to agree that henceforth the powers of the provinces to prosecute criminal law offences, as determined by the Supreme Court in the Hauser case, are to be exercised by the Attorney General of Canada?

The effect of such an agreement, of course, is the arrangement of the executive powers that are allocated by the Constitution to various levels of government.

Aside from constitutional grounds, I believe that contracts cannot govern the powers of the governments of the provinces and Canada. The law of contract cannot impose a restriction

## [Traduction]

gouvernement public puisqu'elle concerne principalement l'exercice des pouvoirs exécutifs en vertu de la Constitution et auxiliairement l'exercice des pouvoirs législatifs par le Parlement.

Si tel est le caractère de la convention, la question qui se pose est de savoir quelle sorte de principes il convient d'appliquer pour caractériser cet accord. Je vais maintenant passer en revue les principes juridiques qui déterminent la réponse. Le problème à résoudre est celui du caractère de cette entente. S'agit-il d'un contrat privé ou d'une convention politique gouvernementale? J'éprouve quelque difficulté à caractériser cette entente de contrat. La première difficulté est de savoir quel droit régit le contrat. Tous les contrats sont régis par le droit privé d'une juridiction—par exemple, d'une province. Dans l'éventualité d'un litige, on qualifie très souvent ce droit «de droit applicable au contrat». Le droit applicable à un contrat régit son interprétation et son exécution et, en cas de litige résultant du contrat, il est appliqué par le tribunal non seulement pour déterminer la responsabilité mais également le montant des dommages et intérêts éventuellement imposés. Il n'existe pas au Canada de droit contractuel fédéral, celui-ci étant constitué exclusivement par des lois provinciales. La difficulté, par conséquent, est de savoir quelle loi provinciale s'appliquerait à la convention si un différend survenait entre les parties? Serait-ce la loi de l'Ontario, celle de Nouvelle-Écosse, celle du Manitoba ou du Québec, cette province ayant une tradition juridique très différente de celles des autres juridictions? La deuxième difficulté est de savoir quel tribunal aurait compétence pour entendre un procès ou des poursuites fondés sur la convention.

Il est possible dans les diverses provinces de poursuivre en justice la Couronne. La Cour fédérale est régie par la Loi sur la Cour fédérale, laquelle impose des restrictions à son pouvoir d'entendre une cause mettant en jeu des contrats privés ou des questions constitutionnelles d'une complexité trop grande pour être tranchée en rapport avec une telle cause.

Le principal point qu'il convient d'élucider, par conséquent, est de savoir si les pouvoirs du gouvernement peuvent être sujets à contrat privé. Par exemple, est-il possible aux gouvernements de l'Ontario et du Canada de conclure un contrat stipulant que les pouvoirs de Sa Majesté du chef du Canada, en tant que commandant en chef des Forces armées selon l'article 15 de la Loi constitutionnelle, seront exercés par le conseil exécutif de l'Ontario? Ou bien, pour prendre un exemple plus étroitement apparenté à ce projet de loi, est-il possible pour les gouvernements de l'Ontario et du Canada de convenir que dorénavant les pouvoirs des provinces d'intenter les poursuites à l'égard d'infractions au droit pénal, tels que déterminés par la Cour suprême dans l'affaire Hauser, seront exercés par le procureur général du Canada?

Une telle entente aurait manifestement pour effet de modifier la répartition des pouvoirs exécutifs que la Constitution attribue aux divers niveaux de gouvernement.

Toute considération constitutionnelle mise à part, je suis d'avis que les contrats ne peuvent régir les pouvoirs des gouvernements des provinces et du Canada. Le droit contractuel ne



[Text]

on effective government, and such contracts have been held to be void.

**Senator Frith:** It could have the effect of amending the Constitution.

**Mr. Binavince:** Yes; but that would be contrary to the amending formula, which has been adopted since 1982. Contracts may very well deal with restraint on private, and sometimes the exercise of government, powers. But what is in issue in this case, in my submission, is not simply an exercise of discretionary power. The responsibility to govern is not only a matter of discretionary power; it is also a matter of duty and responsibility imposed by the constitution. Alteration of those duties in their allocation between levels of government can only be made by changes to the ground rule that governs governments. That ground rule is the Constitution, not the law of contract.

In this regard I share the view expressed by Professor Frank Scott in his dissent in the arbitration relating to the *Taxation Agreement between the Government of Saskatchewan and the Government of Canada*.

If I might digress a little bit here in relation to agreements on tax sharing, such agreements have always been founded under a statute or specific authorization bestowed by the crown, whereas presumably what is being exercised in relation to this agreement is something that one would claim to arise from the prerogative powers of the crown. There is, of course, a distinction between statutory powers and prerogative powers. But, as decided by the Supreme Court of Canada in the operation dismantle case for the purposes of the Constitution, the source of power does not really matter very much.

Professor Scott stated at page 285:

And in searching for rules of law it is my view that we must look primarily to the field of public and administrative law, not private law, since we are not dealing with a contract between private persons but with an agreement between two governments, acting through the Crown, and validated by Acts of Parliament. The parties to the taxation agreement were not authorized to make an agreement in any terms other than those prescribed in the schedule to the Saskatchewan statute. It is Canadian constitutional law that governs this dispute, and not the common law applicable to private persons, though the latter may be looked at to find analogous rules where no special constitutional rule exists.

That, of course, in more recent times would relate to what one calls constitutional conventions in the way in which various branches of government deal with each other. However, that is not an issue with relation to this bill.

The other basic principle that must be examined in this connection is that of Crown immunity. The doctrine of Crown immunity in relation to criminal matters was recently reaffirmed by the Supreme Court of Canada in *Regina versus Uranium Canada Ltd.*

In that case the Supreme Court held that it is not possible to prosecute the Crown for a crime. The doctrine of Crown immunity flows from the principle that laws are enacted by the

[Traduction]

peut imposer aucune restriction au bon gouvernement et de tels contrats ont jusqu'à présent été déclarés nuls.

**Le sénateur Frith:** Ils pourraient avoir pour effet de modifier la Constitution.

**M. Binavince:** Oui; mais cela serait contraire à la formule d'amendement qui a été adoptée en 1982. Il peut arriver que des contrats restreignent des pouvoirs privés, et parfois même publics mais ce qui est en jeu ici, à mon sens, n'est pas seulement l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire. La tâche de gouverner n'est pas simplement affaire de pouvoir discrétionnaire, elle est également un devoir et une responsabilité imposés par la Constitution. L'altération de la manière dont ces devoirs sont répartis entre niveaux de gouvernement ne peut résulter que de la modification des règles fondamentales qui régissent les gouvernements. Cette règle fondamentale est la Constitution et non le droit contractuel.

Je partage à cet égard le point de vue exprimé par le professeur Frank Scott dans sa sentence arbitrale dissidente intéressant la *Convention fiscale entre le gouvernement de la Saskatchewan et le gouvernement du Canada*.

Si je puis me permettre ici une petite digression, les accords de partage des recettes fiscales ont toujours été fondés sur un statut ou sur une autorisation expresse donnés par la Couronne, alors que ce qui est exercé ici paraît plutôt être une prérogative de la Couronne. Il y a, bien sûr, une distinction entre un pouvoir statutaire et une prérogative mais, ainsi qu'en a jugé la Cour suprême du Canada dans l'affaire de l'«opération démantèlement», la source du pouvoir importe peu aux fins de la Constitution.

Le professeur Scott déclarait à la page 285 du Jugement:

Dans cette quête des règles de droit, il faut chercher principalement dans le champ du droit public et administratif et non du droit privé, car il ne s'agit pas là d'un contrat entre personnes privées mais d'une entente entre deux gouvernements qui procèdent de la Couronne, entente validée par des lois du Parlement. Les parties à l'accord fiscal ne pouvaient s'entendre sur des conditions autres que celles prescrites dans l'annexe au statut de la Saskatchewan. C'est le droit constitutionnel canadien qui régit ce litige et non pas le droit commun applicable aux personnes privées, encore que l'on puisse rechercher dans ce dernier des règles analogues là où il n'existe pas de règle constitutionnelle spéciale.

Cela, évidemment, nous ramène à ce que l'on a pris récemment coutume d'appeler les conventions constitutionnelles qui règlent les rapports entre les corps constitués. Toutefois, ce projet de loi ne met pas cet élément en jeu.

L'autre principe fondamental qu'il faut examiner en regard de ce projet de loi est celui de l'immunité de la Couronne. La doctrine de l'immunité de la Couronne en matière pénale vient d'être réaffirmée par la Cour suprême du Canada dans son jugement *Regina versus Uranium Canada Ltée*.

Dans cette affaire, la Cour suprême a tranché que la Couronne ne peut être poursuivie pour un acte criminel. La doctrine de l'immunité de la Couronne découle du principe que les



[Text]

sovereign to govern the subjects and not to govern the sovereign itself. This principle has been extended in Canada to the application of federal statutes to the Crown in right of a province. This was decided in *The Queen in Right of Alberta versus the Canadian Transport Commission*, which is a judgment written by the late Chief Justice Laskin. For this reason, in order to bind the Crown, a statute must comply with the requirements of section 16 of the Interpretation Act, and the usual method of complying with that provision is inserting a section in the statute which says that this statute binds the Crown, in which case, from that time on, the statute would find application.

**Senator Frith:** Was that the Eastern Provincial Airlines case?

**Mr. Binavince:** No, it was the Pacific Western case, when it was applying for a license.

The function of section 190 of the Criminal Code, which is the subject of this bill, is not to provide immunity to the Crown in right of Canada or the Crown in right of a province, because that is a constitutional principle that is already recognized. What it does is to make it lawful for the Government of Canada or of a province to conduct and manage a lottery. The purpose of this section is to make the conduct and management of lotteries lawful and accordingly immunize those persons who cannot claim Crown immunity from the commission of an offence. As a general rule, despite the fact that the Crown enjoys immunity in respect of its acts, those who assist the Crown in the execution of those acts would nonetheless be subject to prosecution. I refer to persons such as aiders, abettors, accomplices, or accessories after the fact under the Criminal Code. By making gaming and betting lawful, the act is lawful and, therefore, there is no crime to which one could become an abettor, an aider or an accomplice. So section 190 of the Criminal Code, by making the conduct of lotteries lawful, removes the possibility of prosecution of any persons who assist the government in the conduct and management of those lotteries if those persons do not enjoy Crown immunity.

A further issue that must be considered is the liability of the Crown under the laws of the contract. The old constitutional principle that the king could do no wrong meant that the king was incapable of committing a breach of contract, just as he was incapable of committing a crime or a tort. Today, in Canada the recognized doctrine is that the governments are liable for breaches of contract. In other words, the modern doctrine of contract liability does not insist on Crown immunity, but the doctrine of contract liability of the Crown does not mean that Crown immunity in relation to the contract as a principle of constitutional law does not exist. It is simply based on the fact that the Crown has consented to be bound by the law of contract. Being based in consent, the Crown can always withdraw that consent and again re-assert its immunity. There are examples in Canadian history where this kind of proceeding has been followed. The most recent one, of course, is the attempt by Newfoundland to get out of the Churchill Falls agreement with Quebec. The reason for holding that agreement invalid was not so much on the basis that the Government of Newfoundland could not get out of its con-

[Traduction]

lois sont promulguées par le souverain pour gouverner ses sujets et non pour gouverner le souverain lui-même. Au Canada, ce principe a été étendu à l'application des lois fédérales à la Couronne du chef d'une province. Cela fut arrêté dans l'affaire *La Reine du chef de l'Alberta versus la Commission canadienne des transports* dont le jugement fut rédigé par feu le juge en chef Laskin. Pour cette raison, pour qu'une loi contraigne la Couronne, elle doit respecter les exigences de l'article 16 de la Loi d'interprétation, la méthode habituellement retenue étant d'insérer une clause stipulant que la loi est obligatoire pour la Couronne, la loi devenant alors contraignante à partir de la date d'insertion de la clause.

**Le sénateur Frith:** S'agissait-il là de l'affaire de Eastern Provincial Airlines?

**M. Binavince:** Non, il s'agissait de la demande de licence de la Pacific Western.

L'article 190 du Code criminel, qui fait l'objet de ce projet de loi, n'a pas pour fonction d'octroyer l'immunité à la Couronne du chef du Canada ou à la Couronne du chef d'une province car c'est là un principe constitutionnel déjà reconnu. Il a plutôt pour effet de légaliser l'organisation et l'administration d'une loterie par le gouvernement du Canada ou par une province. Légalisant les loteries, il donne immunité aux personnes qui ne peuvent revendiquer l'immunité de la Couronne. En effet, en règle générale, l'immunité dont la Couronne jouit à l'égard de ses actes ne met pas automatiquement à l'abri des poursuites ceux qui assistent la Couronne dans l'exécution de ces mêmes actes. Le Code criminel sanctionne ces personnes en tant qu'auxiliaires, auteurs ou complices d'un crime. En légalisant le jeu et le pari, ces actes deviennent légaux, si bien qu'il n'y a plus de crime dont on pourrait se rendre l'auxiliaire ou le complice. Ainsi, l'article 190 du Code criminel, en légalisant la conduite de loteries, supprime la possibilité de poursuite contre toute personne qui assiste le gouvernement dans la conduite et l'administration de ces loteries lorsque ces personnes ne jouissent pas de l'immunité de la Couronne.

Un autre point qu'il convient d'examiner est la responsabilité de la Couronne en vertu du droit contractuel. Le vieux principe constitutionnel selon lequel le roi ne peut mal agir signifiait que le roi était incapable d'enfreindre un contrat, de la même façon qu'il était incapable de commettre un crime ou de causer un préjudice. De nos jours, au Canada, la doctrine reconnue veut que les gouvernements soient responsables des ruptures de contrats. En d'autres termes, la doctrine moderne de la responsabilité contractuelle ne garantit pas l'immunité de la Couronne dans ce domaine mais elle ne signifie pas non plus qu'il n'y a pas d'immunité de la Couronne à l'égard d'un contrat en tant que principe de droit constitutionnel. Elle est simplement fondée sur le fait que la Couronne consent à être liée par le droit contractuel. Puisqu'il s'agit d'un consentement, la Couronne peut toujours retirer ce consentement et réaffirmer son immunité. Il existe des exemples dans l'histoire canadienne d'une telle procédure, le plus récent étant la tentative de Terre-Neuve de se soustraire à l'accord sur Churchill Falls passé avec le Québec. L'argumentation employée pour invalider cet accord n'était pas que le gouvernement de Terre-Neuve ne

## [Text]

tract, as because, constitutionally, it was enacting a statute that was outside its constitutional competence to enact. If the agreement that is at issue here is a private contract, then the limitations imposed by the provinces in their various proceedings against the Crown, or in this case with respect to federal liability under the Federal Court Act, may apply. If they open liability, it is always possible for these parties to evade their contractual liabilities under the agreement by the mere expedient of amending their statutes, if necessary, and re-asserting Crown immunity.

In my opinion the subject matter of this agreement is clearly the exercise of powers of executive government. The contract is entered into by ministers who represent governments of which they are members. I would submit that the resulting agreement is not a private contract but a political arrangement. The agreement is, I believe, governed by the principle expressed by Mr. Justice Taylor for the High Court of Australia in *South Australia versus the Commonwealth*. I will quote his statement at page 154.

The status of the parties, their relationship to one another, the topics with which the agreement deals, the extent to which it is expressed to be finally definitive of their concurrence, the way in which it came into existence, these, or any one or more of them taken in the circumstances, may put the matter outside the realm of contract law. Undertakings that are political in character—using the “political” as referring to promises and undertakings of government, either to their own citizens or to their states or governments—are therefore often not enforceable by processes of law.

In effect, what the Court is saying in that case is that, if there is a breach of those political commitments, the proper forum for the resolution would not be the Court; the proper forum would be in the political chambers of government.

Applying this principle to the agreement between the governments of the provinces and of Canada, it is my opinion that its terms are clearly not justiciable. The Courts, as a matter of judicial prudence, if not law, will not resolve disputes arising from this agreement.

Let me then turn to the answers to the questions that I outlined earlier.

The federal government cannot make a contractual commitment, but only a political commitment, in the terms of Article 1.1. The Government of Canada can re-enter the field of gaming and betting at any time without incurring criminal liability, although persons assisting the Government, as long as it does not enjoy the lawful exemption in the Criminal Code, therefore, are not exercising a proper Crown purpose and may be prosecuted.

My answer to the second question is as follows: The undertaking of the federal government “that the rights of the provinces are not reduced or restricted” is only a political undertaking, not a contractual, legally coercible undertaking that can be the subject matter of a suit for damages or specific performance, as is usual in a private contract. There will be no

## [Traduction]

peut se soustraire à son contrat mais qu'il n'avait pas compétence constitutionnelle pour promulguer ce statut. Si la convention dont il est question ici est un contrat privé, les limites fixées par les provinces à leurs procédures judiciaires aux termes de la Loi sur la responsabilité de la Couronne ou, en l'occurrence, à l'égard de la responsabilité fédérale aux termes de la Loi sur la Cour fédérale, sont applicables. Si leur responsabilité est engagée, il est toujours loisible à ces parties de se soustraire à leurs obligations contractuelles, stipulées dans la convention, par le simple expédient qui consiste à modifier leurs statuts, si nécessaire, et à réaffirmer l'immunité de la Couronne.

À mon sens, le sujet de cette convention est manifestement l'exercice des pouvoirs du gouvernement exécutif. Le contrat est conclu par des ministres qui représentent le gouvernement dont ils sont membres. J'estime que la convention qui en résulte n'est pas un contrat privé mais un arrangement politique. J'estime qu'un tel accord est régi par le principe exprimé par M. le juge Taylor de la Haute cour d'Australie dans l'affaire *South Australia versus the Commonwealth*. Je cite ce qu'il dit à la page 154.

Le statut des parties, leurs relations l'une avec l'autre, les sujets sur lesquels porte l'accord, la manière dont il est exprimé et la façon dont il est conclu, tous ces éléments, ou l'un ou l'autre d'entre eux isolément, le placent en dehors du champ du droit contractuel. Des engagements qui sont de nature politique—le mot «politique» renvoyant ici à des promesses et à des engagements du gouvernement, soit vis-à-vis de leurs propres citoyens soit d'autres états ou gouvernements, échappent par conséquent souvent au domaine du droit.

Ce que disait donc la Haute cour dans cette affaire est que lorsqu'il y a rupture de ces engagements politiques, la tribune appropriée à la résolution de ce différend n'est pas un tribunal mais les chambres politiques du gouvernement.

Appliquant ce principe à la convention passée entre les gouvernements des provinces et celui du Canada, j'estime que ces clauses ne sont pas justifiables. Les tribunaux, se fondant sur la jurisprudence sinon sur la loi, refuseront de trancher les différends résultant de cette entente.

J'en viens maintenant aux réponses aux questions que j'ai formulées tout à l'heure.

Le gouvernement fédéral ne peut prendre un engagement contractuel mais uniquement un engagement politique vis-à-vis de la teneur de l'article 1.1. Le gouvernement du Canada peut réintégrer le domaine du jeu et du pari à tout moment, sans encourir de sanction pénale, bien que les personnes qui assistent le gouvernement pour ce faire, en l'absence d'une exemption légale du Code criminel, n'exerceront pas un pouvoir légitime de la Couronne et pourront être poursuivies.

Ma réponse à la deuxième question est la suivante: L'engagement du gouvernement fédéral «de faire en sorte que les droits des provinces ne soient pas réduits ou restreints» n'est qu'un engagement politique et non pas un engagement contractuel juridiquement contraignant et susceptible de faire l'objet de poursuites en dommages-intérêts comme ce serait le



## [Text]

breach of contract if a statute is enacted to reduce or restrict provincial rights, and no such liability will arise by the introduction of a bill by the Government of Canada to achieve this end.

My answer to the third question is: Even assuming that the contract is a private law—I'm assuming this, and I do not think that it is correct—it is my opinion, nonetheless, that a subsequent government is not bound by any of the undertakings in the agreement. It is more likely that because of the indefinite length of time for which the exercise of an executive power is foregone, the clause will be found unreasonable and hence held unenforceable.

My answer to the fourth question is: The word "approved" in Article 1.2 refers to the approval by Parliament and Royal assent. The article speaks only of "consultation" with the provinces, not common approval by all governments. I am aware of the position taken by Mr. Mosley before this committee. I have to concede that his point is arguable as well. So I am simply saying that the word "consultation", if what it means is "consultation", should not be carried to the point of having a veto or a say of the last word.

My answer to question five is: The failure of Parliament to enact Bill C-81 does not constitute breach of contract. Even if the agreement is assumed to be a contract, Parliament is not and cannot be a party to the contract.

My answer to question six is: Assuming that the agreement is a contract, it is my view that a mere introduction of a bill in Parliament without best efforts to have it enacted into a statute would constitute a breach. This would be moreso if it were a political arrangement, because as a political arrangement, the governments contemplate that the Federal Government is expected to use its usual powers of discipline to ensure passage.

My answer to question seven is: In my opinion, the provinces are not obligated to pay, regardless of whether Bill C-81 passes or not. The doctrine of frustration in the law of contract does not apply. If one assumes, however, that the agreement is a contract, there is a good argument for the Federal Government to say that the mere failure of passage has no significance in a breach because the provinces are tapping this revenue source now, and the failure of the Bill to pass makes no difference. There is substantial performance, and probably there is no damage, in any event.

My answer to question eight is: I am not aware of the status of the application for leave to appeal. I have not had occasion to look at that, so I plead ignorance immediately of the Chairman and the Honourable Senators on this question.

My answer to question nine is: Parliament has all the leeway that its supremacy as Parliament implies, subject, of course, to the *Charter of Rights and Freedoms*. If it decides to go one way, that would be Parliament's judgement.

My answer to question ten is: In my view, there is no liability other than political.

## [Traduction]

cas s'il s'agissait d'un contrat privé. Il n'y aura pas rupture de contrat si une loi est promulguée qui réduit ou restreint les droits des provinces et la responsabilité civile du gouvernement du Canada ne sera pas engagée s'il introduit un projet de loi à cette fin.

Ma réponse à la troisième question est celle-ci: Même en supposant que le contrat soit une loi privée—je me place dans cette hypothèse bien que je l'estime erronée—j'estime qu'un gouvernement ultérieur ne serait néanmoins pas lié par les engagements pris dans la convention. En effet, il est hautement probable que le renoncement à l'exercice d'un pouvoir exécutif pendant une durée indéfinie sera tenu pour une clause déraisonnable et par conséquent inapplicable.

Ma réponse à la quatrième question: Le terme «proclamé» de l'article 1.2 exprime l'adoption par le Parlement et la sanction royale. L'article ne mentionne qu'une «consultation» des provinces et non l'approbation collective de la part de tous les gouvernements. Je connais la position prise par M. Mosley devant ce comité et je reconnais qu'elle se défend également. Je dis donc simplement que le terme «consulter», s'il est pris dans son sens habituel ne signifie pas que les provinces ont un droit de veto ni le dernier mot.

Ma réponse à la question cinq est la suivante: L'omission par le Parlement de promulguer le projet de loi C-81 ne constitue pas une rupture de contrat. Même si l'on considère que la convention est un contrat, le Parlement n'est pas et ne peut pas être partie à un contrat.

Ma réponse à la question six: À supposer que la convention soit un contrat, la seule introduction d'un projet de loi au Parlement qui ne soit pas accompagnée des meilleurs efforts pour faire en sorte que ces amendements soient proclamés en vigueur, constituerait une rupture de contrat. Cela est d'autant plus vrai s'il s'agit d'un arrangement politique car les provinces s'attendent dans ce cas que le gouvernement fédéral emploie ses pouvoirs habituels de discipline de parti pour obtenir l'adoption.

Ma réponse à la question 7: À mon avis, les provinces ne sont pas obligées de payer, que le projet de loi C-81 soit adopté ou non. La doctrine de la frustration posée par le droit contractuel ne s'applique pas. Par contre, si la convention était un contrat, le gouvernement fédéral pourrait facilement arguer que la seule non-adoption du projet de loi ne constitue pas une rupture car les provinces touchent ces recettes de toute façon si bien que l'échec du projet de loi ne fait aucune différence. Il y aurait donc exécution du contrat et, quoiqu'il advienne, probablement aucun préjudice.

Ma réponse à la question huit: Je ne sais pas où en est la demande d'autorisation d'interjeter appel. Je n'ai pas eu l'occasion d'en prendre connaissance et je plaide donc immédiatement mon ignorance à ce sujet auprès du président et des honorables sénateurs.

Ma réponse à la question neuf: Le Parlement a toute la latitude que sa suprématie en tant que Parlement implique, sous réserve, bien sûr, des dispositions de la Charte des droits et des libertés. Le Parlement est seul juge de ses actes.

Ma réponse à la question dix: À mon avis, il n'existe aucune obligation autre que politique.



[Text]

Madam Chairman and Honourable Senators, that is my statement. Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Binavince. Since this submission we have just heard deals very directly with the contract itself, and perhaps is apart from a lot of the other submissions and testimonies we have heard, I would suggest that we direct questions to Mr. Binavince's views first and then proceed with the other witnesses. Would you like to start, Senator Nurgitz?

**Senator Nurgitz:** Mr. Binavince, I have a couple of questions. On page 2 of your submission, you indicate that the Loto Quebec Corporation case resolved the question of the interpretation of the lottery law, and that this does not in any way enhance the situation that we are better with a judicial interpretation than we are with further enactment. Surely you agree on reading the Loto Quebec case that, in essence, the case says that the provinces now, without C-81, have full run of the field in terms of gaming or lottery. In fact, I think you equate the two. Would you not agree with that statement?

**Mr. Binavince:** Senator, I was proceeding on the basis of the statement that Mr. Mosley has given by way of interpretation on the Loto Quebec case. That is the way I proceeded on this. I have my own thoughts on the Loto Quebec case, but I do not think they would be relevant at this point in time. It is probably not even good for me to express an opinion on it, because of the appeal. However, taking the opinion already given, the provinces have the whole field in any event and that is clear. How can we clarify what is already clear? I think that would probably be overkill. That is all I can say.

**Senator Nurgitz:** As I understand the evidence of Mr. Mosley and Mr. Gagnon yesterday, it is that as a result of the Loto Quebec case, which says that the province really has the run of the field, that Bill C-81 then sort of delineates, or is clearer in terms of what, precisely, the province has the run of the field in. Would you not agree with that statement?

**Mr. Binavince:** As I have said, senator, I have very consciously chosen not to take any position relating to the scope of Bill C-81, because of possible disagreements in interpretation. I have a little hesitation in expressing an opinion on it because of the possible appeal. I would prefer to zero in on my characterization of the agreement, and that is my submission to you today. That is, what is this agreement about? That is all I would like to say.

**Senator Nurgitz:** I will leave the Loto Quebec case. In your view, the agreement of June 3 is not a legally-binding agreement. That is, legally binding as if it were between two persons, but only a political commitment of the federal and the ten provincial governments?

**Mr. Binavince:** That is right.

**Senator Nurgitz:** Very well, that is clear. I take it if one looks at page 4 of your submission, the seventh question you have raised says:

If Bill C-81 is not passed, as contemplated by the Agreement...

[Traduction]

Madame la présidente, honorables sénateurs, voilà qui met fin à mon exposé. Je vous remercie de votre attention.

**La présidente:** Je vous remercie, monsieur Binavince. Dans la mesure où l'exposé que nous venons d'entendre traite très directement du contrat lui-même et diffère par là des autres interventions et témoignages que nous avons entendus, je propose que nous posions d'abord nos questions à M. Binavince avant de passer aux autres témoins. Voulez-vous commencer, sénateur Nurgitz?

**Le sénateur Nurgitz:** J'ai plusieurs questions, monsieur Binavince. À la page 2 de votre mémoire, vous dites que le jugement rendu dans l'affaire de la Société Loto-Québec a clarifié l'interprétation de la législation en matière de loterie et que ce projet de loi n'apporte aucune amélioration puisqu'une interprétation judiciaire est préférable à une loi nouvelle. Convenez-vous avec moi que le jugement rendu dans l'affaire Loto-Québec est à l'effet que les provinces aujourd'hui, sans le projet de loi C-81, ont déjà toute compétence en matière de jeu ou de loterie? D'ailleurs, vous ne semblez pas faire de distinction entre les deux. Êtes-vous d'accord avec ce point de vue?

**M. Binavince:** Monsieur le sénateur, je ne faisais que reprendre, aux fins de mon argumentation, l'interprétation que M. Mosley a donnée du jugement dans l'affaire Loto-Québec. J'ai ma propre opinion de l'affaire Loto-Québec mais elle importe peu en l'occurrence et il ne vous servirait à rien que je vous en fasse part puisqu'un appel a été interjeté. Toutefois, si l'on admet l'opinion que ce jugement a déjà donné pleine compétence aux provinces dans ce domaine, si cela est tenu pour établi, pourquoi clarifier encore ce qui est déjà parfaitement clair? C'est tout ce que je puis dire.

**Le sénateur Nurgitz:** J'ai bien compris le témoignage de M. Mosley et de M. Gagnon hier, ils nous disent que, par suite du jugement dans l'affaire Loto-Québec qui dit que la province a déjà toute compétence, le bill C-81 délimite en quelque sorte mieux, définit plus clairement, la sphère de compétence provinciale. N'êtes-vous pas d'accord avec cela?

**M. Binavince:** Ainsi que je l'ai dit, monsieur le sénateur, j'ai choisi sciemment de ne pas prendre position sur la portée du projet de loi C-81 en raison des divergences d'interprétation possibles. J'hésite quelque peu à exprimer une opinion là-dessus à cause de la possibilité d'appel. Je préfère m'en tenir à ma description du caractère de l'entente, qui est le sujet de mon exposé, à savoir la question de savoir sur quoi porte la convention. Je préfère ne rien dire d'autre.

**Le sénateur Nurgitz:** Laissons là l'affaire Loto-Québec. À votre avis, la convention du 3 juin n'est pas un accord juridiquement contraignant, du moins pas aussi contraignant que s'il s'agissait d'un contrat entre deux personnes, n'étant qu'un engagement politique pris par le gouvernement fédéral et les dix gouvernements provinciaux.

**M. Binavince:** C'est exact.

**Le sénateur Nurgitz:** Très bien, c'est clair. Si je regarde la page 4 de votre mémoire, la septième question que vous posez est celle-ci:

Si le projet de loi C-81 n'est pas adopté tel que prévu par la convention...

[Text]

I just want to be clear: are you suggesting to us that C-81 is contemplated by the agreement?

**Mr. Binavince:** It makes a specific reference in some fashion there. That is my understanding of what the assumption of this committee has been all along.

**Senator Nurgitz:** Let us be clear on this: Could all such agreements, then, between the federal government and the provinces be characterized in the same way as you have done in this opinion?

**Senator Frith:** It depends what you mean by "all such agreements".

**Senator Nurgitz:** For instance, all agreements between the two levels of government.

**Senator Barootes:** Tax transfers, for instance.

**Senator Nurgitz:** Senator Barootes says "tax transfers". Is that an agreement to exert your best efforts to have Parliament pass a statute to do it, or is it an agreement requiring the federal government to do it?

**Mr. Binavince:** Let me explain my position, senator, because probably this is a point which requires some further explanation. Let us take a simple case where the federal government owns some land and the federal government would like to sell that land to the province. Let us take that as an example. They enter into a contract; there is failure to pay on the part of the province, or there is failure to deliver on the part of the federal government, which is a usual thing among private persons. The question that would arise there would be: What kind of contract is this that we are looking at?

Before I answer that, if one looks at the Constitution Act, 1967, there are public property provisions in that act. I did not bring enough copies with me, but there are public property provisions in the Constitution. For instance, 108:

The Public Works and Property of each Province, enumerated in the Third Schedule to this Act, shall be the Property of Canada.

So there are property provisions.

Both the Supreme Court of Canada and the Privy Council were puzzled by one question in that kind of contract, and that is this: If the Crown is indivisible, how can the Crown be contracting with itself? They resolved that problem in a constitutional way. They said: "This is not really a conveyance that you are talking about; what you are doing is transferring the constitutional right to control, manage and benefit from that property from one level of government to the other level of government. So that the terms on which you sell are not the same by which private persons do that." As a result of that, in fact, during earlier days, the transfer of properties would occur by way of an Order in Council or a dispatch or something else, rather than by means of a conveyance as we know it.

Such was the case when governments did not consent to be governed by the law of contract. The question today is that there are statutes now in each of the provinces, and, judging

[Traduction]

Je voudrais seulement préciser ceci: Nous dites-vous que le projet de loi C-81 fait partie de la convention?

**M. Binavince:** Il est mentionné spécifiquement quelque part. Cela me semblait entendu depuis toujours.

**Le sénateur Nurgitz:** Allons donc plus loin: Est-ce que tous les accords de cette sorte passés entre le gouvernement fédéral et les provinces présentent le même caractère que celui que vous avez indiqué dans cette opinion?

**Le sénateur Frith:** Cela dépend de ce que vous entendez par «tous les accords de cette sorte».

**Le sénateur Nurgitz:** Par exemple, tous les accords passés entre les deux niveaux de gouvernement.

**Le sénateur Barootes:** Les transferts fiscaux, par exemple.

**Le sénateur Nurgitz:** Le sénateur Barootes donne comme exemple les «transferts fiscaux». Est-ce qu'un tel accord exige seulement que le gouvernement fasse ses meilleurs efforts pour faire adopter une loi donnée par le Parlement ou bien le gouvernement est-il tenu de la faire proclamer?

**M. Binavince:** Permettez-moi d'expliquer mon point de vue, monsieur le sénateur, car c'est là un point qui mérite d'être mieux expliqué. Prenons un exemple simple: Le gouvernement fédéral possède un terrain et voudrait le vendre à la province. Un contrat est conclu mais la province n'effectue pas le paiement ou bien le gouvernement fédéral ne transfère pas le titre de propriété, chose qui arrive fréquemment entre particuliers. La question qui se posera alors est de savoir de quelle nature est le contrat en question.

Avant de répondre, si l'on regarde la Loi constitutionnelle de 1867, on y trouve des dispositions intéressantes les biens publics. Je n'ai pas suffisamment de copies ici pour en distribuer à tout le monde mais la Constitution contient des dispositions sur les biens publics, par exemple à l'article 108:

Les travaux et propriétés publiques de chaque province, énumérés dans la troisième cédule annexée au présent acte, appartiendront au Canada.

Il existe donc des dispositions constitutionnelles sur la propriété.

Tant la Cour suprême du Canada que le Conseil privé ont buté sur une difficulté dans ce genre de contrat et qui est celle-ci: Si la Couronne est indivisible, comment la Couronne peut-elle passer contrat avec elle-même? Ils ont résolu le problème d'une manière constitutionnelle, disant: «Il ne s'agit pas là réellement d'une cession de propriété, mais du transfert du droit constitutionnel de contrôler, d'administrer et de jouir de cette propriété d'un niveau de gouvernement à un autre niveau de gouvernement». Ainsi, les modalités de la vente ne sont pas les mêmes que lorsqu'il s'agit de particuliers. De ce fait, jadis, le transfert de propriété pouvait se faire par décret en conseil ou par dépêche plutôt que par le moyen d'un acte de vente comme ceux que nous connaissons.

On procédait ainsi à l'époque où les gouvernements ne consentaient pas à se soumettre au droit contractuel. La question qui se pose aujourd'hui est que toutes les provinces ont des sta-



*[Text]*

from the Federal Court Act one would assume that the governments have now consented to be bound by the law of contract. If that is so, what they are really saying is that there will be an aspect of our intergovernmental dealings in which we will adopt the private law institution in order to do that, so that we will not be talking as if we are constitutional institutions at the higher level. In a number of ways, that has facilitated billings between various levels of government so that today my answer to your question would be this: That kind of contract, by virtue of an expressed consent by the sovereign in her two capacities, would now be governed by the private law of contract.

The question that arises with the agreement here is: Can we analogize this with property of the kind we are talking about, or with the tax transfer problem, which is a revenue source. My answer to that is that, in my submission, as long as the federal government has the property powers under the Constitution, the power to tax under the Constitution, the power to enact a law that would change the criminal law of this country, what agreement could create an obligation on the federal government to say: "We will forever forbear to exercise it." That is the effect of this one. It may be possible to say: "I will forbear for this occasion", which is probably less obtrusive from the constitutional side of the obligation of governmental responsibility, but one cannot give a black and white answer. We are dealing here with a spectrum from one end, which is very clear, to the other, which is probably not very clear.

**Senator Nurgitz:** I hear what you are saying, but what is the obligation of the Government of Canada with respect to this document, the agreement of June 3?

**Mr. Binavince:** If the senator thinks of the word "obligation" as legally binding, enforceable under the civil code of Quebec or Ontario, my answer to that is that there is no obligation. If one considers "obligation" in political terms, which means that we will lose face with the provinces or the electorate or in terms of whatever political recourse, if any, is available to government, then I would say that there is a political obligation.

**Senator Nurgitz:** Is there that same obligation that you have just mentioned that the nonlegal but political obligation is the same obligation on the provinces?

**Mr. Binavince:** Yes, I would assume that, yes.

**Senator Nurgitz:** Does that obligation extend to being supportive of C-81, for example?

**Senator Frith:** Politically, you mean?

**Senator Nurgitz:** Yes, politically.

**Mr. Binavince:** Yes, politically, but I would like to give you some analogy on this one. As a rather crude analogy, if I promised to meet my wife today for lunch and I did not appear, I don't think that she could go to court and make a case for specific performance on my failure to appear; but I would probably lose her affection for the next few days.

**Senator Barootes:** As a supplementary, you made it quite clear, in connection with your tenth question and answer, that there is no liability other than political. Let us go back to that

*[Traduction]*

tuts à cet égard et, à en juger d'après la Loi sur la Cour fédérale, on peut considérer que les gouvernements aujourd'hui consentent à être régis par le droit contractuel. Si tel est le cas, tout se passe comme si les gouvernements avaient adopté l'institution du droit privé pour certains aspects des relations intergouvernementales renonçant à cet égard à leur rang d'institutions constitutionnelles de niveau supérieur. Cela a facilité à bien des égards la facturation de services entre niveaux de gouvernement, si bien qu'aujourd'hui ma réponse à votre question est celle-ci: Ce genre de contrat serait aujourd'hui régi par le droit contractuel privé, par consentement du souverain en ses deux capacités.

La question que pose cet accord-ci est de savoir s'il y a analogie entre son objet et le genre de propriété dont nous parlions tout à l'heure ou les transferts fiscaux, qui sont une source de recettes. Je réponds à cela que, aussi longtemps que le gouvernement fédéral détient les pouvoirs de propriété en vertu de la Constitution, le pouvoir d'imposer en vertu de la Constitution, le pouvoir de proclamer une loi qui modifie le droit pénal du pays, quelle sorte d'accord pourrait créer une obligation telle que le gouvernement fédéral doive renoncer à tout jamais à l'exercice de ses pouvoirs! C'est justement cela l'effet de cet accord. Il serait peut-être possible de dire: «Je me désiste dans ce domaine précis», ce qui serait probablement une soustraction moindre à la responsabilité gouvernementale conférée par la Constitution. Par conséquent, il n'est pas possible de donner une réponse tranchée, la réalité se situant entre deux termes, dont l'un est très clair et l'autre pas très clair.

**Le sénateur Nurgitz:** Je vous suis bien, mais quelle est l'obligation du gouvernement du Canada découlant de ce document, de cette convention du 3 juin?

**M. Binavince:** Si le sénateur entend par le mot «obligation» une contrainte juridique pouvant faire l'objet de poursuites en vertu du code civil du Québec ou de l'Ontario, ma réponse est qu'il n'y a pas d'obligation. Si l'on entend par «obligation» un engagement politique, dont la non-exécution entraînerait une perte de face vis-à-vis des provinces ou de l'électorat ou un recours politique quelconque, alors je dirais qu'il y a une obligation.

**Le sénateur Nurgitz:** Est-ce que les provinces sont sous la même obligation politique, non juridique?

**M. Binavince:** Oui, je pense.

**Le sénateur Nurgitz:** Est-ce que cette obligation va jusqu'au devoir d'appuyer le projet de loi C-81, par exemple?

**Le sénateur Frith:** Politiquement, voulez-vous dire?

**Le sénateur Nurgitz:** Oui, politiquement.

**M. Binavince:** Oui, politiquement, mais je voudrais ici faire une analogie. Si je prends une analogie assez grossière, disons que j'ai promis à ma femme de la rencontrer aujourd'hui pour déjeuner et que je ne vienne pas. Je ne crois pas qu'elle puisse me traîner en justice pour autant mais je perdrais probablement son affection pendant quelques jours.

**Le sénateur Barootes:** À ce sujet, vous avez dit très clairement, en réponse à votre dixième question, qu'il n'y a pas de responsabilité autre que politique. Revenons au cas d'un trans-



[Text]

land transfer arrangement by consent. If that agreement becomes in default, from one party or the other—let us take the province and the question of breaches and defaults on the arrangement—is there any recourse for that?

**Mr. Binavince:** With the land transfer situation?

**Senator Barootes:** Yes. Take the particular situation which you used as an analogy.

**Mr. Binavince:** In that case, because the provinces and the federal government have consented by law to be bound by the law of contract, there would be recourse under the law of contract. But it is not because of the law of contract; it is because of the law they have enacted that they say "I now feel bound by the law of contract". In this case, what is the law? Do we find any statute under which this agreement was entered into?

**Senator Barootes:** I thought you said that it was by mutual consent that the transaction was possible. That mutual consent has been breached by one of the parties. Does the other party have recourse to any judicial or legal redress; and, if so, how? You said, in your answer to question number ten, "No".

**Mr. Binavince:** If I make the assumption—and it is the big "if" that I am always trying to explain—that it is indeed governed by the law of contract, then it follows that the remedies are under the contract law. So we have to go back to the first question: Is the "if" a justifiable "if"? My answer to you has been—and I insist on it—that that is not an "if" that has been passed by this agreement, because I cannot see the proceedings under, for example, the Federal Court Act provisions relating to a suit on property, and so on, as being something that would be suitable for the allocation of the exercise of criminal law powers—unless, of course, we have now a new doctrine that would say that constitutional powers are properties; and I would suspect that that is probably not going to fly.

**Senator Barootes:** It appears to me, then, that there is a bit of a conflict between law and justice, in the case I was trying to discuss.

**Senator Nurgitz:** There always is.

**Senator Fairbairn:** To get down to dollars and cents, did I understand you correctly, when you were discussing your answer at page 15 of your brief, to indicate that whether or not this bill passes, the whole money transaction here—and this is what the agreement is all about: to see that the Calgary Olympics will get a certain amount of money—the payment of money under this agreement, can take place whether or not this bill passes? Did I understand you to say that?

**Mr. Binavince:** You understood me right. But I have to make it very clear that we had to make the distinction that that is a political commitment. If it is a political commitment of the federal government, obviously it is a two-way street and it will also be a political commitment on the part of the provinces. Otherwise it is a one-way street. It follows from there that, if the federal government is not bound, then the provincial governments are equally not bound.

Then, if we make the assumption—that is the assumption that has been put forward, probably even by the authors of this

[Traduction]

fert de terrain par consentement. S'il y a défaut d'exécution par l'une ou l'autre partie—par exemple par la province, un recours en justice est-il possible?

**M. Binavince:** Dans le cas d'un transfert de terrain?

**Le sénateur Barootes:** Oui. Prenons l'exemple que vous avez vous-même cité.

**M. Binavince:** Dans ce cas précis, les provinces et le gouvernement fédéral ayant consenti par des lois de se soumettre au droit contractuel, il y aurait un recours en droit contractuel mais non pas parce que le droit contractuel l'exige mais parce qu'il existe une loi disant: «Je me considère maintenant lié par le droit contractuel». Dans le cas présent, quelle est cette loi? Existe-t-il une loi en vertu de laquelle cette convention a été signée?

**Le sénateur Barootes:** Je pensais que vous aviez dit que la transaction était rendue possible par le consentement mutuel. Si l'une des parties revient sur ce consentement, est-ce que l'autre partie possède un recours judiciaire et, si oui, quel est-il? Dans votre réponse à la question numéro dix, vous avez dit qu'il n'y en a pas.

**M. Binavince:** Si je pose l'hypothèse—et c'est toujours le «si» qui est difficile à expliquer—que l'accord est effectivement régi par le droit contractuel, alors il s'ensuit que le recours se trouve dans le droit contractuel. Il faut donc revenir à la première question: Le «si» est-il un «si» justifiable? La réponse que je vous ai donnée—et j'insiste là-dessus—est que cette hypothèse n'est pas confirmée par cette convention car je ne peux pas admettre qu'une procédure judiciaire intentée en vertu de la Loi sur la Cour fédérale puisse porter sur l'exercice des pouvoirs en matière de droit pénal—à moins, évidemment, que l'on pose comme nouvelle doctrine que les pouvoirs constitutionnels sont des biens et j'ai bien l'impression que cela ne passerait pas.

**Le sénateur Barootes:** Il semble donc bien qu'il y a là quelque conflit entre le droit et la justice, dans l'exemple que je viens de donner.

**Le sénateur Nurgitz:** Il y en a toujours.

**Le sénateur Fairbairn:** Pour en revenir aux basses questions matérielles, vous ai-je bien compris et dites-vous bien dans votre réponse à la page 15 de votre mémoire que, que ce projet de loi soit promulgué ou non, la transaction monétaire—et finalement c'est de cela qu'il s'agit: faire en sorte que les Jeux de Calgary disposent d'un certain montant d'argent—pourrait intervenir de toute façon?

**M. Binavince:** Parfaitement. Mais il faut bien distinguer s'il s'agit d'un engagement politique. S'il s'agit d'un engagement politique du gouvernement fédéral, il doit manifestement jouer dans les deux sens c'est-à-dire engager également les provinces politiquement. Autrement, ce serait une voie à sens unique. Il s'ensuit donc que si le gouvernement fédéral n'est pas lié, les gouvernements provinciaux ne le sont pas non plus.

Donc, si l'on postule — et c'est le postulat qui semble avoir été posé par les auteurs mêmes de la convention — qu'il s'agit

*[Text]*

contract or agreement—that it is really a matter of contract law that governs, it will then follow from that that there will be a liability. The only question would be: Would the failure to enact the bill be breached, assuming it is a contract? There would be a two-step analysis on that. The first, of course, is to determine whether actually this agreement obligates the enactment of a bill. I think that even Mr. Mosley agrees that this is only a best effort situation and there would be no breach by their failure to enact the bill.

Let us assume that there is a deliberate attempt on the part of the federal government not to enact the bill at all—so there is no best effort. The question then is: Would there be a liability for the payments by the provinces? It could be argued—I am not fully prepared to say as a definite opinion, but there is a good argument on the part of the federal government to say “Nonetheless, even if we fail to enact the bill, or even take the best effort to enact it, we are nonetheless entitled to that payment, because the quid pro quo had really occurred here”. The argument would run like this: “Why do you need the bill? You are already tapping the revenue sources, anyway. You are getting the money”. So the purpose of the bill is an unnecessary gesture, totally unconnected with the operation of betting or gaming as contemplated. All it does is to formalize it. But the daily contracts that we are making today are not contained in papers. If I go and buy a newspaper, I give the money and I get the paper. The same applies when I eat in a restaurant. All that governments would like to have is a piece of paper in which would be contained a right of action; that is, to force the government probably to put it in writing—or, assuming that the writing itself could be a breach, sue for damages. Therefore my conclusion would be: Go to the substance of the case: the obligation to pay. There is an argument on the part of the federal government to say, “As long as we do not impede you from gathering those revenues, we have essentially complied with what we are undertaking. All that we have failed to do is to formalize it in a law”. That is an argument which carries a little bit of weight. Whether it will be something that the courts will sustain is another question.

**Senator Fairbairn:** Another related question concerns the agreement itself. It says that this agreement may only be amended or terminated by the unanimous consent of the provinces and the Government of Canada. As you know, our testimony has been that there are some difficulties in the mind of the current Ontario government. Is it possible for the current Government of Ontario to withdraw its signature from this agreement?

**Mr. Binavince:** Using the political commitment scenario, since it is a political commitment the signature does not really carry very much legal weight. Therefore it does not need to be withdrawn. All they need to say is “No”. If one assumes that it is actually a contract, then we will have more of a problem. I would suspect that, in a case like that, in effect what the Government of Ontario is doing—assuming this is a contract—is not so much withdrawing a signature as breaching the agreement—which would probably trigger a civil liability. I think the better view is that this is not an agreement.

*[Traduction]*

là d'un contrat de droit privé, il s'ensuit qu'il est assorti d'une responsabilité civile. La seule question qui se pose est alors de savoir: Est-ce que la non-proclamation du projet de loi serait une rupture de contrat, à supposer que la convention en soit un? Il faut faire là une analyse en deux étapes. La première, évidemment, est de déterminer si la convention contraint effectivement la proclamation d'une loi. Je crois que même M. Mosley convient que les meilleurs efforts suffisent et que l'échec du projet de loi ne serait pas une rupture de contrat.

Supposons que le gouvernement fédéral fasse en sorte délibérément que le projet de loi ne soit pas adopté — c'est-à-dire qu'il n'exerce pas ses meilleurs efforts. La question devient alors: Les provinces seraient-elles tenues de payer? On pourrait arguer — je ne suis pas tout à fait décidé à adopter cette opinion mais le gouvernement fédéral pourrait arguer avec quelque raison que, même sans proclamer la loi ou même sans exercer ses meilleurs efforts en ce sens, il aurait droit au paiement puisque le premier terme de l'échange est de toute façon assurée. L'argumentation irait comme ceci: «Pourquoi avez-vous besoin de ce projet de loi? Vous touchez déjà les recettes de toute façon, c'est à vous que va l'argent». Le projet de loi constitue ainsi un geste inutile, tout à fait séparé de l'exploitation du jeu ou du pari tel qu'envisagé. Ce qu'il fait est de l'officialiser. Mais les contrats quotidiens que nous faisons tous les jours ne sont pas couchés sur papier. Si je vais acheter un journal, je donne de l'argent et je prends le journal. La même chose se passe lorsque je vais manger au restaurant. Tout ce que les provinces demandent c'est un bout de papier instaurant un droit de recours. C'est-à-dire, contraindre le gouvernement à coucher l'engagement par écrit — ou, à supposer que la mise sur papier soit déjà une rupture en soi, intenter une action en dommages-intérêts. Par conséquent, la conclusion que je tire est qu'il faut regarder la substance de l'affaire: l'obligation de payer. Le gouvernement fédéral peut arguer qu'aussi longtemps qu'il n'empêche pas les provinces de percevoir ces recettes il s'acquitte de son engagement. Tout ce qu'il aurait omis de faire est de l'officialiser par une loi. C'est un argument qui a pas mal de poids. Est-ce que les tribunaux l'accepteront, cela est une autre question.

**Le sénateur Fairbairn:** Une autre question découle de la convention elle-même. Il est stipulé qu'elle ne peut être modifiée ou révoquée qu'avec le consentement unanime des provinces et du gouvernement du Canada. Comme vous le savez, nous avons entendu des témoignages à l'effet que le gouvernement de l'Ontario voudrait revenir sur la convention. Le gouvernement actuel de l'Ontario a-t-il la possibilité de retirer sa signature?

**M. Binavince:** Si je reprends mon scénario de l'engagement politique, dans la mesure où il s'agit d'un engagement politique, la signature n'a guère de signification au plan juridique. Il n'est donc même pas nécessaire de retirer la signature, il suffit à l'Ontario de dire «Non». Si l'on considère, par contre, qu'il s'agit bien d'un contrat, alors ce sera plus difficile. Le gouvernement de l'Ontario, dans ce cas, ne retirera pas tant sa signature qu'il rompra le contrat—ce qui mettrait probablement en cause sa responsabilité civile. Il est toutefois plus probable qu'il ne s'agit pas d'un contrat.



[Text]

**Senator Frith:** I refer you to page 11. My question is a little bit outside the main purpose of your opinion, which is dealing with the agreement. However, part of our problem is our concern as to whether this bill expands the possibilities for legal-gambling. At page 11 you say:

The function of section 190 of the Criminal Code (which makes it lawful for the government of Canada or of a province to conduct and manage a lottery) is not to provide immunity to the Crown in Right of Canada or a province. That immunity exists independently of section 190. The purpose of the section is to make the conduct and management of lotteries lawful and thus immunize those persons who cannot claim Crown immunity.

Am I right in saying that what we are concerned with here is that we assume that provinces can run lotteries and gambling, and that it will be legal if they are running it themselves; but if they license someone else to do so, then those people could not claim Crown immunity by any inheritance, or in any delegated way; is that right?

**Mr. Binavince:** The answer to that is a little more fussy, because drawing the line where immunity ends and liability begins is not always very clear. If you turn to page 10, you will see the name "Bank voor Handel en Scheepvaart N.V. v. Administrator of Hungarian Property". The House of Lords held that to the extent that you can trace the Crown purpose, the Crown immunity will also exist. That is a tracing problem: How far can you trace the Crown purpose in that case? Let us take the case of Uranium Canada. As the honourable senator knows, in that case the prosecution was on the basis of the Combines Investigation Act. Uranium Canada is a crown corporation. All of the shares are owned by the minister, and most of the decisions and agreements were under the direction of the Governor in Council. There, there is a direct relationship between the Crown and the corporation itself. So one can see the Crown's purpose, the implementation of the control of energy and uranium, manifesting itself at that level. Crown immunity could easily be sustained.

**Senator Frith:** Let us extend that to the Province of Ontario and the Knights of Columbus—to whom the Province of Ontario gives authority to run a casino. How would you apply that?

**Mr. Binavince:** That is where my difficulty starts. I think it is very difficult to find, from the Uranium Case, that in the Knights of Columbus case, because of lack of direction by the government in the internal management of the Knights of Columbus, there is probably no Crown immunity.

**Senator Frith:** But they would get immunity under Bill C-81.

**Mr. Binavince:** That's right.

**Senator Frith:** That is all I have on that question. Thank you.

On the other question, I would like to try to evaluate your evidence. I think it is an excellent paper. We have a constitu-

[Traduction]

**Le sénateur Frith:** Je vous renvoie à la page 11. Ma question déborde un peu du cadre de la convention elle-même mais notre problème est justement la crainte que ce projet de loi ne constitue une légalisation du jeu d'argent. Vous dites à la page 11:

La fonction de l'article 190 du Code criminel (qui permet légalement au gouvernement du Canada ou d'une province de conduire et d'administrer une loterie) n'est pas de donner immunité à la Couronne du chef du Canada ou d'une province. Cette immunité existe indépendamment de l'article 190. L'objet de cet article est de légaliser la conduite et l'administration de loteries et d'immuniser ainsi les personnes qui ne peuvent revendiquer l'immunité de la Couronne.

Ai-je raison de dire que les provinces peuvent organiser des loteries et des jeux légalement, à condition de le faire elles-mêmes mais que si elles donnent licence à quelqu'un d'autre pour le faire à leur place, ces autres ne pourront invoquer l'immunité de la Couronne, ni une immunité directe ni une immunité déléguée; est-ce exact?

**M. Binavince:** La réponse est un peu plus compliquée car il n'est pas toujours facile de dire où l'immunité s'arrête et où la responsabilité commence. Si vous revenez à la page 10, vous verrez le nom «Bank voor Handel en Scheepvaart N.V. v. Administrateur des propriétés hongroises». La Chambre des lords a arrêté que l'immunité existe aussi loin que s'étend la volonté de la Couronne. Le problème consiste donc à en retracer le fil. Jusqu'où peut-on tracer la volonté de la Couronne en l'occurrence? Prenons l'affaire d'Uranium Canada. Comme vous le savez, des poursuites avaient été intentées en vertu de la Loi sur les enquêtes sur les coalitions. Uranium Canada est une société de la Couronne, dont toutes les actions sont détenues par le ministre et dont la plupart des décisions étaient prises sous les directives du gouverneur en conseil. On peut déceler dans ce cas précis un lien direct entre la Couronne et la société elle-même et voir se manifester, à ce niveau, la volonté de la Couronne de contrôler le marché de l'énergie et de l'uranium. Il était facile alors de faire prévaloir l'immunité de la Couronne.

**Le sénateur Frith:** Essayons d'appliquer ce principe à la province de l'Ontario et aux Chevaliers de Colomb auxquels la province donnerait l'autorisation d'exploiter un casino.

**M. Binavince:** C'est là que commencent les problèmes. Il serait difficile d'arguer, dans l'affaire des Chevaliers de Colomb, en se fondant sur l'affaire Uranium Canada, qu'en l'absence d'intervention du gouvernement dans la gestion interne des Chevaliers de Colomb il n'y a pas immunité de la Couronne.

**Le sénateur Frith:** Les Chevaliers bénéficieraient donc de l'immunité en vertu du bill C-81.

**M. Binavince:** C'est cela.

**Le sénateur Frith:** C'est tout sur ce sujet et je vous remercie.

Pour ce qui est de mon autre question, j'aimerais évaluer la portée de votre témoignage. Je trouve votre document excel-



[Text]

tional and political decision to make, not really a legal decision. However, we have been concerned that in making a political decision or failing to make it, there may be some legal, contractual consequences. May I evaluate your evidence for our purposes by giving an example. Some of us might say, "I would like to take more time on this bill and amend it, but I had better not because the consequences of exercising that constitutional and political decision will result in some legal liabilities." In effect what you are saying is, "Don't worry about the legal consequences. Make your decision in whatever way you like, including deciding that because this agreement has political consequences I had better exercise my decision taking into account those political consequences, but don't worry about the legal consequences."

**Mr. Binavince:** That is right. My personal view, based on what I have presented here today, is that I do not think that legal liability should be a sword that dictates to you how to decide the political judgment you are about to make. It should remain a political judgment.

**Senator Robertson:** These agreements and their interpretation in law is especially confusing for those who do not have legal training. I have three questions that I would like Mr. Gagnon to address with regard to his testimony. Let us not get into the details of the beginning of his statement, but the answers in general that the witness has provided and specifically the answer to number ten. Third, I would like Mr. Gagnon to comment on how he sees federal-provincial agreements and how we should make such agreements in the future. I am thoroughly confused by the comments of the witness.

**Mr. Michel A. Gagnon, Associate, Ogilvie and Renault, representing the Interprovincial Lottery Corporation:** I must plead guilty here. I have probably been a bit redder than usual at times this morning. I am guilty of drafting this agreement. I agree that there are a number of questions that leave one wondering over the agreement. That is because, as it has been mentioned a number of times here, the agreement was approached from all different angles. Both sides wanted to cover as much as possible to make it as binding as possible between these entities which have a special standing in law. It may be that a court would interpret certain of the clauses as not enforceable on one side or the other. However, what counts is the bottom line. No matter how you look at it, we have parties that have agreed to certain obligations. There is a series of obligations for the federal government and there is a series of obligations for the provinces. If either party was to fail in the fulfilment of its obligations, be it from a political point of view or a contractual point of view, the consequences would be the same—the other party would not perform. It is clear in the agreement that the payment obligations of the provinces are made in consideration of the federal government fulfilling its series of obligations. That same clause provides that if there is a dispute between the parties, the provinces would withhold payments. So, practically speaking, whether we call it a political agreement or a legal agreement, the consequences will be the same. That is my comment on both aspects of your question. Whatever qualifications we put on the obligations of the parties, the end result is the same. I agree that it is not clear

[Traduction]

lent. Nous avons une décision constitutionnelle et politique à prendre, et non pas réellement une décision juridique. Toutefois, on nous a fait valoir qu'en prenant une décision politique, ou en omettant de la prendre, des conséquences juridiques, contractuelles, pourraient s'ensuivre. J'aimerais évaluer votre témoignage à cet égard, en vous soumettant un exemple. Certains d'entre nous peuvent penser: «J'aimerais consacrer un peu plus de temps à ce projet de loi et le modifier mais il vaut mieux que je ne le fasse pas car les conséquences de cet exercice de mon droit constitutionnel et politique entraîneraient des conséquences juridiques». Vous répondez à cela: «Ne vous inquiétez pas des conséquences juridiques, prenez la décision qui vous paraît bonne, en fonction des conséquences et des considérations politiques mais ne vous inquiétez pas des conséquences juridiques.»

**M. Binavince:** C'est cela; mon avis personnel, fondé sur ce que je vous ai soumis ici, est qu'il n'y a pas de considération juridique qui puisse vous dicter le jugement politique que vous allez faire. Votre jugement restera politique.

**Le sénateur Robertson:** Ces accords et leur interprétation en droit sont particulièrement déroutants pour ceux d'entre nous qui n'ont pas de formation juridique. J'aimerais poser trois questions à M. Gagnon découlant de ce témoignage. Je ne veux pas entrer dans les détails de son exposé, je veux m'en tenir uniquement aux réponses générales qu'il a données, et particulièrement la réponse à la question dix. J'aimerais que M. Gagnon nous dise comment il voit les accords fédéraux-provinciaux et comment ils devraient être conclus à l'avenir. Je suis totalement dérouté par les remarques du témoin.

**M. Michel A. Gagnon, partenaire, Ogilvie et Renault (Montréal), représentant la Corporation interprovinciale de loteries:** Je dois plaider coupable à ce sujet. J'ai rougi à plusieurs reprises ce matin. Je suis coupable de la rédaction de cette convention et je reconnais qu'elle manque un peu de clarté. La raison est que l'entente a été approchée sous divers angles, chaque partie voulant couvrir toutes les possibilités pour le rendre aussi contraignant que possible à toutes ces entités qui ont un statut juridique particulier. Il se peut qu'un tribunal interpréterait certaines des clauses comme inapplicables: l'un ou l'autre. Toutefois, ce qui compte, c'est l'intention. Par quelque bout que vous preniez cette affaire, vous avez là des parties qui ont assumé certaines obligations. Il y a une série d'obligations pour le gouvernement fédéral et une série d'obligations pour les provinces; si l'une ou l'autre des parties devait manquer à ses obligations, que celles-ci soient politiques ou contractuelles, les conséquences seraient les mêmes: l'autre partie s'abstiendrait d'exécuter les siennes. La convention dit clairement que les obligations de paiement des provinces sont prises en échange de l'exécution par le gouvernement fédéral de sa série d'obligations. La même clause stipule que s'il y a un différend entre les parties, les provinces retiendraient leurs paiements. Ainsi, au plan pratique, que cette convention soit un accord politique ou un contrat juridique, les conséquences seront les mêmes. Voilà ce que j'ai à dire sur les deux aspects de votre question. Quelle que soit la façon dont on qualifie les obligations des parties, le résultat final est le même. Je recon-

*[Text]*

and that there are many ways of arguing a given case that might come out of the agreement.

Generally those involved in the drafting of inter-provincial agreements, have to consider all the angles to ensure that the intent of the parties will be clearly set out in the agreement so that, practically speaking, no matter how the contract is regarded, the end result will be what the parties intended.

**The Chairman:** Mr. Binavince, would you expand on Senator Robertson's general question about the enforceability of federal-provincial agreements?

**Mr. Binavince:** Let me begin by classifying the two kinds of agreements for the purposes of answering the question. First, let me take an agreement where there is a statutory provision authorizing entry into the agreement and the consequences that will flow from the agreement, as embodied in the statute. These are the tax agreements and such agreements as the Canada Health Act where there are transfers of monies involved. If there is a failure on the part of one government to enter into the agreement, all it means is that a major part of the scheme is not in place, and the whole scheme falls down. For example, let me use the case of the Energy Administration Act with respect to fixing the price of gas under section 51. There should be an agreement between the minister of the gas producing province and the federal government, and pursuant to that agreement the Governor in Council will fix the price of gas outside the province. If there is an absence of agreement, the fixing of the price cannot occur and, thus, a substantial part of the scheme is not in place and, like a car, the scheme will not work. That is all it means. The question is, would it be possible to coerce one party to enter into the agreement, and my answer is that you can only do that by way of law.

Let's suppose for a moment that there was an agreement in that case, but instead of fixing the price of the gas at the level determined by both parties, the price of the gas was determined solely at the discretion of the Governor General; that would be a one-sided determination, and would not reflect truly the agreement of the parties. Would there be a right on the part of the provincial government to challenge it and say there was a breach of contract? To my way of thinking, the remedy he has is not to sue on the basis of a breach of contract but to say the fixing of the rate is invalid because the precondition of the power to fix is not there. Therefore, it was a useless gesture.

It is this lack of schemes in place that makes it uncomfortable for both the provincial and federal governments and drives them together to make a go of it. This is what we have here, in my submission. One would not run to the courts with a writ on this. This is an occasion where there would be more of a political difference—and I agree with Mr. Gagnon—than practical questions. So I would run away from that because I think that that is a judgment that you have to make. My legal position is very simply one of the factors that you have to look at in making that political wise judgment you think you have to make.

**The Chairman:** Senator Nurgitz.

*[Traduction]*

mais que ce n'est pas très clair et que toutes sortes d'argumentations seraient possibles en cas de litige.

De manière générale, les rédacteurs des accords interprovinciaux doivent couvrir tous les angles afin que l'intention des parties soit clairement énoncée de telle manière que le résultat final soit celui voulu par les parties, peu importe la nature—politique ou juridique—de l'accord.

**La présidente:** Monsieur Binavince, voudriez-vous nous donner votre point de vue sur la question générale du sénateur Robertson concernant l'applicabilité des accords fédéraux-provinciaux?

**M. Binavince:** Commençons par distinguer entre deux types d'accords. Premièrement, prenons un accord couvert par une disposition statutaire autorisant sa conclusion et les conséquences qui en découleront. Dans cette catégorie on trouve les accords fiscaux et d'autres tels que la Loi sur l'assurance maladie qui mettent en jeu des transferts de fonds. S'il y a omission de la part d'un gouvernement à signer l'accord, tout ce que cela signifie est qu'un élément essentiel du système n'est pas en place, c'est-à-dire que tout le système s'écroule. Prenons le cas de la Loi sur l'administration de l'énergie dont l'article 51 intéresse la fixation du prix du gaz. Un accord doit intervenir entre le ministre de la province productrice de gaz et le gouvernement fédéral, le gouverneur en Conseil fixant le prix du gaz en dehors de la province conformément à l'accord. S'il n'y a pas accord, le prix du gaz ne peut être fixé si bien qu'une partie substantielle du système fait défaut et qu'il ne peut fonctionner. Il n'y a rien d'autre. La question est de savoir s'il serait possible d'obliger une partie à conclure un accord et ma réponse à cela est qu'on ne peut le faire que par une loi.

Prenons pour hypothèse qu'un accord est conclu mais que, au lieu de fixer le prix du gaz au niveau déterminé par les deux parties, le gouverneur général le fixe, unilatéralement, à un niveau autre que celui convenu par les parties. Le gouvernement provincial serait-il fondé à intenter des poursuites, invoquant une rupture de contrat? À mon sens, le remède ne serait pas de poursuivre pour rupture de contrat, il suffirait à la province de dire: Votre fixation du prix n'est pas valide car la condition préalable du pouvoir de fixer le prix n'est pas remplie. Par conséquent, vous avez fait un geste inutile.

C'est pour cette même raison que les gouvernements, tant provinciaux que fédéral, hésiteront à se précipiter en cour en cas de litige. Si différend il y a, il sera davantage politique—et je suis d'accord avec M. Gagnon—que pratique. C'est donc affaire de jugement. Mon avis juridique est simplement l'un des facteurs dont vous devez tenir compte en formulant le jugement politique que vous devez rendre.

**La présidente:** Sénateur Nurgitz.



[Text]

**Senator Nurgitz:** Mr. Binavince, you have told us there is no legal obligation on the part of the Government of Canada to enact C-81. I suppose what you would tell a province if they did not, there is no legal obligation pursuant to paragraph 2, subparagraph 2.1, that they would not pay the \$100 million either. If you had to advise the provinces, there is no question in your mind; is that not true?

**Mr. Binavince:** I said that, yes.

**Senator Nurgitz:** Or the other monies payable under the agreements?

**Mr. Binavince:** That is true.

**Senator Nurgitz:** Legally, that is.

**Mr. Binavince:** I am not going to carve out certain aspects of this agreement and quote some as enforceable while the others are not.

**Senator Nurgitz:** So, in essence, for us here as we look at this thing, if we are talking about the financing of the Calgary Olympics, for instance, which is what the \$100 million is for—that is a political consideration, you are saying—there is no question in your mind, if you were counselling the provinces or speaking to us, not as legislators in the federal field, but in the provincial field, that you would no doubt tell us there is no obligation to pay.

**Mr. Binavince:** That is right, Senator.

**Senator Frith:** No legal obligation.

**Senator Nurgitz:** Yes, I meant legal obligation, enforceable obligation.

**Mr. Binavince:** That is right.

**The Chairman:** Senator Stanbury.

**Senator Stanbury:** Just to follow that up, Madam Chairman: I think we all understand the distinction you are drawing between the legal and political obligations, and we, in this chamber, certainly do not downgrade the importance of political obligations. But, just to turn Senator Nurgitz's question around: Even if Parliament passes Bill C-82, there is no obligation on the provinces to put the money in.

**Mr. Binavince:** It follows, yes.

**Senator Stanbury:** So that we may pay the price without getting the consideration; that is a possibility. That is politically, perhaps, not very wise on the part of the provinces, but I think the emphasis on the political nature of the obligation throws our minds over to the question of the nature of politics. As we have been learning, some of us to our pain and some to our pleasure, politics shift. The law flows a little bit too, but not quite as dramatically as politics. So that if a provincial government were to change, as some of our provincial governments have in terms of their politics, and if they were to decide that in political consideration it was not wise to pursue this agreement, then there would be nothing invalid about them making a decision not to pursue it.

**Mr. Binavince:** That is right.

**Senator Stanbury:** Nothing legally valid, that is. It sounds to me as though we may be hearing some of that, and the sugges-

[Traduction]

**Le sénateur Nurgitz:** Monsieur Binavince, vous nous avez dit qu'il n'y a pas d'obligation juridique pour le gouvernement fédéral de promulguer le projet de loi C-81. S'il ne le faisait pas, j'imagine que le conseil que vous donneriez à une province est qu'elle n'a pas non plus d'obligation de payer les 100 millions prévus à l'article 2.1. Cela ne ferait pas de doute dans votre esprit, n'est-ce pas?

**M. Binavince:** Non, je l'ai déjà dit.

**Le sénateur Nurgitz:** Ni non plus les autres sommes payables en vertu de la convention?

**M. Binavince:** Non.

**Le sénateur Nurgitz:** Du point de vue juridique, s'entend.

**M. Binavince:** Je ne vais pas extraire certains aspects de la convention pour leur donner une valeur juridique, et non aux autres.

**Le sénateur Nurgitz:** Donc, pour ce qui vous concerne, s'agissant du financement des Jeux olympiques de Calgary, par exemple, auxquels cette somme de 100 millions est destinée—vous dites que c'est là une considération politique et il ne fait pas de doute dans votre esprit qu'il n'y a pas d'obligation de payer.

**M. Binavince:** C'est exact, monsieur le sénateur.

**Le sénateur Frith:** Pas d'obligation juridique.

**Le sénateur Nurgitz:** Oui, pas d'obligation juridique contraignante.

**M. Binavince:** C'est cela.

**La présidente:** Sénateur Stanbury.

**Le sénateur Stanbury:** Pour poursuivre dans cette veine, madame la présidente, je crois que nous comprenons tous la distinction que vous établissez entre les obligations juridiques et les obligations politiques et loin de nous, dans cette Chambre, de vouloir minimiser l'importance des obligations politiques. Mais, pour inverser la question du sénateur Nurgitz: Même si le Parlement adopte le projet de loi C-82, il n'y a pas obligation pour les provinces de payer?

**M. Binavince:** Cela va de soi, oui.

**Le sénateur Stanbury:** Si bien que nous risquons de payer le prix sans obtenir la contrepartie; c'est une possibilité. Ce ne serait peut-être politiquement pas très sage de la part des provinces mais je pense que l'accent mis sur la nature politique de l'obligation nous fait réfléchir à la nature de la politique. Ainsi que nous en avons fait l'expérience, certaines fois à nos dépens et d'autres fois à notre avantage, la politique est chose changeante. La loi varie également mais pas autant que la politique. Si donc un gouvernement provincial succède à un autre, comme cela arrive souvent, le nouveau gouvernement pourrait juger, se fondant sur des considérations politiques, qu'il ne serait pas sage d'exécuter cet accord et rien ne l'empêcherait.

**M. Binavince:** C'est exact.

**Le sénateur Stanbury:** Il n'y aurait aucun empêchement juridique, en tout cas. Il me semble que cela pourrait bien arri-



[Text]

tion has been that that would just be a terrible thing if a province now did not go through because it had signed the document. But, if it signs a document and commits itself to a political obligation and the political situation changes, then surely it is legitimate, at least, for that province to rethink the situation.

The other thing that is bothering me is that it seems to me that the main thing that Mr. Gagnon, Mr. Mosley, and Mr. Jelinek have been arguing is that really this is not changing anything as far as gambling is concerned; that the Loto Quebec case settles it and, therefore, we are not really changing anything. Therefore, when Mr. Gagnon talks about the bottom line, what is the bottom line? The bottom line, generally—and I appreciate there are additional peripheral things—is the federal obligation not to enter into lotteries. That is what the provinces want out of it. Now what you are telling us is that that obligation in the agreement is no good legally, and it is as thin as the next election, politically.

**Mr. Binavince:** That's right.

**Senator Stanbury:** The bottom line, as far as the federal government is concerned, is the \$100 million for the Olympics. What you are telling us is that even if we pass this legislation within the time limit, there is no legal obligation on the part of the provinces to pay the money, and since we have had at least two changes in the political situation since the agreement was signed, there may well be political objections. Ontario says it is a bad bill, so why would they pay for a bad bill. So there may be what might be considered, normally, political obligations which are no longer valid as obligations.

**Mr. Binavince:** That's right.

**Senator Stanbury:** Thank you, Madam Chairman.

**The Chairman:** Senator Nurgitz.

**Senator Nurgitz:** Just as a follow-up, and more of a comment that anything else: The provinces then face the prospect of the federal government being back into the lottery business, because two provinces are a collective entity under the agreement.

**Senator Stanbury:** They have no assurance that the Federal Government is not going back into it anyway.

**Senator Nurgitz:** \$35 million a year is a nice assurance.

**Senator Frith:** No legal assurance. All this has done is clear the air so that we do not need to worry about legal consequences. We have to make our political decisions.

**The Chairman:** Mr. Gagnon.

**Mr. Gagnon:** A point of clarification, Madam Chairman: Before this goes any further, honourable senators may want to realize that there is an interprovincial agreement that provides that the payments to be made under the agreement are to be made by the Inter-Provincial Lottery Corporation, so it would

[Traduction]

ver et l'on nous a dit que toutes sortes de choses terribles arriveraient à la province qui se désisterait après avoir signé le document. Mais si, en signant le document, une province prend un engagement politique, lorsque la situation politique change il serait légitime qu'une province repense la situation.

L'autre élément qui me gêne est que l'argument principal de M. Gagnon, de M. Mosley et de M. Jelinek est que cette convention ne change absolument rien à la situation en ce qui concerne le jeu, que l'affaire Loto-Québec a réglé la question et que l'on ne change absolument rien. Par conséquent, lorsque M. Gagnon parle de la substance, qu'est-ce que la substance? La substance, et je reconnais qu'il y a des considérations auxiliaires, est l'obligation fédérale de ne pas exploiter de loteries. C'est cela que les provinces voulaient. Vous me dites maintenant que cette obligation n'a aucune valeur juridique et risque de ne plus tenir après la prochaine élection.

**M. Binavince:** C'est exact.

**Le sénateur Stanbury:** La substance, du point de vue du gouvernement fédéral, sont les 100 millions pour les Jeux olympiques. Vous nous dites que même si nous adoptons cette législation dans le délai imparti il n'y aura pas d'obligation juridique pour les provinces de verser l'argent et que puisqu'au moins deux gouvernements ont changé depuis la signature de la convention, certaines provinces pourraient même élever des objections politiques contre ce paiement. L'Ontario dit que c'est une mauvaise loi, pourquoi devrait-il payer pour une mauvaise loi? Nous avons donc là des obligations politiques qui pourraient bien n'être plus considérées comme des obligations à l'avenir.

**M. Binavince:** C'est vrai.

**Le sénateur Stanbury:** Je vous remercie, madame la présidente.

**La présidente:** Le sénateur Nurgitz.

**Le sénateur Nurgitz:** Pour continuer là-dessus, et je fais là une remarque bien plus que je ne pose de question: Les provinces risquent donc de voir le gouvernement fédéral réintégrer le domaine des loteries, parce que deux provinces sont une entité collective aux termes de la convention.

**Le sénateur Stanbury:** De toute façon, elles n'ont aucune garantie que le gouvernement fédéral ne va pas le faire.

**Le sénateur Nurgitz:** Trente-cinq millions par an est une jolie assurance.

**Le sénateur Frith:** Pas de garantie juridique. Tout ce que cela fait c'est déclarer les choses et de nous montrer que nous n'avons pas à nous inquiéter des conséquences. Nous avons à prendre une décision politique.

**La présidente:** Monsieur Gagnon.

**M. Gagnon:** Une précision, madame la présidente: Avant d'aller plus loin, les honorables sénateurs doivent savoir qu'un accord interprovincial a été signé stipulant que les versements payables en vertu de la convention seront faits par la Corporation interprovinciale des loteries, si bien qu'il sera extrêmement

[Text]

be extremely hard for a province to back out of its payment obligations.

**Senator Fairbairn:** Whether the bill goes through or not?

**Mr. Gagnon:** No, for one province. It is a common front, so that one province could hardly come out of its payment obligations because the payments are made by a third party.

**Senator Frith:** But the Federal Government could not enforce an agreement to which it was not a party. I agree with you that practically it would be hard to do it, but if we are staying with the legal question, they are not a party to the contract. They cannot go to the provinces and say, "You agreed amongst yourselves to pay me". They have to say, "You agreed with me to pay me". But, I do not quarrel with what you say. It would be very hard, I agree. But, legally, the situation is still immaculate.

**Mr. Gagnon:** I would not go so far as to say that there would not be any contractual obligations that the courts would not uphold. I would not go that far. I would agree that there is a doubt, and to that extent, as you know, there was another case where all the provinces were suing the federal government under the 1979 agreement. It was before the Federal Court and it would have been a good occasion to test this kind of agreement to see if perhaps obligations in a contract could be enforced in court. Practically speaking, this agreement provides that that case will also be withdrawn, so that we will not have a judicial decision on it. However, there is still the possibility that the federal government could sue the provinces for the payment, assuming that the federal government has fulfilled its own obligations.

**The Chairman:** Mr. Binavince, do you wish to comment on this section?

**Mr. Binavince:** I agree with Mr. Gagnon, we can always sue someone. The question is whether or not we succeed at the end of the day.

**The Chairman:** Mr. Binavince, may I ask a question? On page 6 of your brief, you say:

The right of the provinces that is being ensured in Article 1.1 is the right to tap gaming and betting as sources of revenue . . .

Would it be implicit in that phraseology that you assume that the provinces now have all the rights that are necessary to enter into any lottery scheme or gaming, betting or whatever it may be? I recall you did say something to the effect that you felt perhaps this bill was unnecessary to ensure that the rights were already in place.

**Mr. Binavince:** Madam Chairman, my answer to that, I think, is that it one looks closely at Article 1.1., this is an obligation not to do something; to refrain from doing something, to just be what you are; do not do anything more. Therefore, in order to have an effective obligation not to do anything, one would assume that what is in place is really in operation, and that is the assumption of this clause.

[Traduction]

difficile pour une province de ne pas s'acquitter de ses obligations de paiement.

**Le sénateur Fairbairn:** Que le projet de loi soit adopté ou non?

**M. Gagnon:** Non, pour une province. C'est un fonds commun, si bien qu'il serait très difficile à une province de se soustraire à ses obligations de paiement car les versements sont effectués par une tierce partie.

**Le sénateur Frith:** Mais le gouvernement fédéral ne pourrait faire appliquer un accord dont il n'est pas signataire. Je reconnais avec vous que ce serait difficile au plan pratique, mais pour rester au plan purement juridique, le gouvernement fédéral n'est pas partie à ce contrat. Il ne peut pas aller voir les provinces et leur dire: «Vous vous êtes mises d'accord entre vous pour me payer». Il doit dire: «Vous avez convenu avec moi de me payer». Mais je ne conteste pas ce que vous dites, ce serait très difficile. Mais juridiquement, cela ne change rien.

**M. Gagnon:** Je n'irais pas jusqu'à dire qu'il n'y a pas d'obligation contractuelle qu'un tribunal ne confirmerait pas. Je n'irais pas jusque là. Je reconnais qu'il y a un doute et vous savez d'ailleurs qu'un autre cas est survenu où les provinces poursuivaient le gouvernement fédéral en vertu de la convention de 1979. La Cour fédérale en était saisie et cela aurait été une bonne occasion pour mettre à l'épreuve ce genre d'accord, pour voir si les obligations d'un tel contrat sont juridiquement contraignantes. Mais, la nouvelle convention stipule que cet appel sera retiré si bien qu'il n'y aura pas de décision de justice là-dessus. Toutefois, la possibilité subsiste que le gouvernement fédéral fasse procès aux provinces en cas de non-paiement, le gouvernement fédéral s'étant acquitté, lui, de ses obligations.

**La présidente:** Monsieur Binavince, souhaitez-vous ajouter quelque chose?

**M. Binavince:** Je suis d'accord avec M. Gagnon, on peut toujours faire un procès à quelqu'un. La question est de savoir si on va le gagner.

**La présidente:** Monsieur Binavince, pourrais-je vous poser une question? À la page 6 de votre mémoire, vous dites:

Le droit des provinces qui est garanti à l'article 1.1 est le droit de tirer des recettes du jeu et du pari . . .

Est-ce que cela entraîne nécessairement que les provinces dorénavant jouissent de tous les droits nécessaires pour organiser des loteries ou des jeux ou des paris etc.? Je ne souviens que vous avez dit quelque chose à l'effet que ce projet de loi était inutile, ces droits existant déjà.

**M. Binavince:** Pour répondre à cela, madame la présidente, il faut regarder de près l'article 1.1 de la convention. Il énonce une obligation de ne pas faire quelque chose, de s'abstenir de faire une chose, de conserver l'état actuel des choses et de ne rien faire de plus. Par conséquent, pour que l'obligation de ne rien faire soit efficace, il faut supposer que ce qui est en place fonctionne et c'est le postulat sur lequel est construit cette clause.



[Text]

**The Chairman:** That is an assumption that you realize is being argued here, or at least discussed to some extent.

**Mr. Binavince:** What bothers me, very simply, with this clause is whether an undertaking not to do it, that is to enter into gaming and betting or the second branch, not to restrict the right—I am a little bit puzzled by the words “to ensure the rights”. That is something that puzzled me when I read it at first. In looking at this, I originally thought that they were correlative terms. When it says that the federal government should not re-enter, the re-entry, of course, is immediately a reduction because there is just finite money outside and I suspect it will provide competition.

The second thing is to ensure that the rights of the provinces in this field are not reduced. There are a number of ways in which they can be reduced. In fact, I ran out of time thinking of the possibilities of doing that and I am a little concerned as to what could manageably be a breach of this. Let us assume, for instance, that there is licensing with respect to movement of trucks, and a movement of one of these slot machines was required, or whatever. Would there be an obligation upon the federal government to give the license? It goes on and on. What about the enforcement of import and export laws and customs duties? In any event, there is something there that bothers me. I suspected originally that that should be a correlated part; that the way in which “ensured” would only occur was not to re-enter. But if one looks at it, it is broader than that.

**The Chairman:** I just have perhaps one further question. Looking at the provisions of Bill C-81 and some of the sections of the proposed revisions to 190 to empower individual persons to carry on and manage lotteries, is there any element of sub-delegation there that might be at issue in this matter? Is that power fully recognized for the federal government to hand over to provincial governments who, in turn, may delegate to individuals who might be encompassed in these sections?

**Mr. Binavince:** Without going into the wisdom of the policy that is being attempted to be implemented here, a delegation that is made by a delegatee of the power, as long as it is authorized, would be a valid one, and that I suspect—

**Senator Frith:** I am sorry, would be what?

**Mr. Binavince:** Would be valid; would be sustained. As a general rule, the recipient of a delegated power is not authorized to subdelegate further, the assumption being that a delegation is built on the confidence and trust of the delegatee, the one who receives the delegation and that that would be abridged if it was subdelegated because the delegator does not change. However, I suspect that the purpose behind this is to authorize further subdelegation, so that the doctrine against subdelegation will not apply.

**The Chairman:** If there are no further questions of Mr. Binavince, then I will say thank you very much on behalf of the committee for appearing here this morning.

**Mr. Binavince:** Thank you very much, Madam Chairman and honourable senators.

**The Chairman:** Honourable senators, I think that Inspector Donald Wilson of the Criminal Intelligence Service would like

[Traduction]

**La présidente:** C'est un postulat qui est quelque peu contesté ici.

**M. Binavince:** Très simplement, ce qui me gêne dans cette clause est de savoir si un engagement de ne rien faire, c'est-à-dire de ne pas réintégrer le domaine du jeu et du pari, ou, le deuxième élément, faire en sorte que les droits des provinces ne soient pas réduits... Je me suis posé des questions quand j'ai lu ce texte la première fois, à première vue les termes me paraissaient synonymes. Lorsqu'il est dit que le gouvernement va s'abstenir de réintégrer, une telle réintégration évidemment entraînerait une réduction des revenus des provinces car les revenus que peuvent dégager les loteries sont limités.

Le deuxième élément consiste à faire en sorte que les droits des provinces dans ce domaine ne soient pas réduits. Il y aurait toutes sortes de moyens d'opérer une telle réduction. En fait, les possibilités sont presque infinies et je n'ai pu les répertorier toutes et le nombre d'actions qui pourraient être interprétées comme une infraction m'inquiète d'ailleurs un peu. Supposons, par exemple, qu'une machine à sous doive être transportée par camion. Le gouvernement fédéral serait-il tenu d'octroyer un permis à un tel transport? La liste est interminable. Qu'en est-il des lois sur l'importation et l'exportation et des droits de douane? Quoi qu'il en soit, il y a là quelque chose qui me gêne. J'aurais pensé au début qu'il s'agissait là d'un corollaire, que la façon de «faire en sorte» consisterait simplement à ne pas réintégrer le domaine mais, si l'on regarde de près, cela va beaucoup plus loin.

**La présidente:** J'ai encore une dernière question. Lorsqu'on regarde les dispositions du projet de loi C-81 et certaines des modifications à l'article 190 donnant pouvoir à certaines personnes d'exploiter et d'administrer des loteries, n'y a-t-il pas là un élément de sous-délégation contestable? Le gouvernement fédéral a-t-il toute latitude de confier ses pouvoirs à des gouvernements provinciaux qui, à leur tour, peuvent les déléguer à des particuliers?

**M. Binavince:** Sans vouloir me prononcer sur la sagesse de cette politique, une délégation de pouvoir faite par le bénéficiaire d'une délégation de pouvoir est valide si elle est dûment autorisée et j'ai l'impression...

**Le sénateur Frith:** Je vous demande pardon, serait quoi?

**M. Binavince:** Serait valide, serait confirmée. En règle générale, le bénéficiaire d'un pouvoir délégué n'est pas autorisé à sous-déléguer plus bas, le principe étant que la délégation est fondée sur la confiance en le premier bénéficiaire de la délégation, et que cette relation de confiance ne peut pas exister entre le délégateur et le sous-délégué. Toutefois, j'ai l'impression que l'objet de ces dispositions est d'autoriser la sous-délégation, si bien que cette doctrine ne s'appliquerait pas en l'occurrence.

**La présidente:** S'il n'y a pas d'autres questions, je vous remercie, monsieur Binavince, au nom du comité, d'avoir comparu ce matin.

**M. Binavince:** Je vous remercie, madame la présidente et honorables sénateurs.

**La présidente:** Honorables sénateurs, je crois que l'inspecteur Donald Wilson du Criminal Intelligence Service voudrait



[Text]

to speak again briefly to the committee. I understand some or all of what he has to say will be *in camera*.

Inspector Wilson, is there anything that you would like to put on the record, and then we can go *in camera*.

**Mr. Howard Morton, Ontario Ministry of the Attorney General:** Madam Chairman, if I might at this time comment on Inspector Wilson's presentation, we would like to be *in camera*. However, I think the rest of our presentation will be brief and can be open.

**The Chairman:** Then let us have the open presentation first, if we can.

**Senator Fairbairn:** Will there be time today, Madam Chairman, to question the various witnesses?

**The Chairman:** There will be time, yes.

**Mr. Morton:** Madam Chairman and honourable senators, just before Chief Basse introduces the other speakers, if I could have one minute to make something as clear as I can, I apologize if my inarticulateness earlier led to certain questions that were indicating that Ontario is here with an intention to breach this agreement. That is not Ontario's intention. It is the furthest thing from Ontario's intention.

The gist of the agreement is that the federal government will abandon the lottery field and turn over jurisdiction with respect to lotteries to the provinces. In our submission, that is the gist of the agreement, and I think all parties to the agreement believe that to be a good agreement.

Ontario is here through the Attorney General and through police officers to express concern with the bill amending the Criminal Code, and that is solely why we are here. If that was not made clear earlier, I would like to do so now.

As we indicated, clause 1.2 required consultation, and we have tried to indicate how, in our view, there has not been the consultation required by that provision. I would like to express a response to Mr. Gagnon's testimony this morning with respect to provinces breaching the agreement. It is my understanding that there is no information of any sort whatsoever that any province intends to breach the financial aspects of this agreement; and if Mr. Gagnon has any such information, that any province has indicated that it intends not to make any payment if this bill does not go through—because we are here making submissions in a democratic fashion—then I wish that Mr. Gagnon would indicate that information to the committee.

**Chief Harold Basse, Waterloo Regional Police Force:** Madam Chairman, we appear here this morning perhaps to clarify some misconceptions that are out in the media. Unfortunately, I did not have an opportunity, nor did any members of my committee, to read the transcript of Deputy Commissioner Jensen's submission the other day. The appearance is that the RCMP are going down one street and the rest of the police community are going down another. From reading briefly the transcript of his submission this morning, while the proceedings were continuing, I did not get that impression. The Ontario Association of Chiefs of Police, and the Criminal

[Traduction]

prendre de nouveau brièvement la parole. Je crois qu'une partie ou la totalité de ce qu'il nous dira sera à *huis clos*.

Monsieur l'inspecteur Wilson, y a-t-il quelque chose que vous souhaitez voir figurer au procès-verbal, avant de siéger à huis clos.

**M. Howard Morton, ministre du Procureur général de l'Ontario:** Madame la présidente, nous souhaiterions que la déclaration de l'inspecteur Wilson soit faite à *huis clos* mais le reste de notre exposé sera bref et pourra être fait publiquement.

**La présidente:** Commençons donc par l'exposé public, si vous voulez bien.

**Le sénateur Fairbairn:** Aurons-nous le temps aujourd'hui, madame la présidente, de poser des questions aux divers témoins?

**La présidente:** Oui, vous aurez le temps.

**M. Morton:** Madame la présidente, honorables sénateurs, avant que le chef Basse ne présente les autres intervenants, j'aimerais consacrer une minute à préciser une chose et je vous présente mes excuses si, par manque de clarté, j'ai pu donner à penser que l'Ontario aurait l'intention de rompre cette entente. Cela n'est pas l'intention de l'Ontario, bien au contraire.

La substance de l'entente est l'abandon par le gouvernement fédéral du domaine des loteries et la dévolution aux provinces de son pouvoir à l'égard des loteries. Cela constitue, à notre avis, la substance de l'accord et je pense que toutes les parties signataires considèrent qu'il est bon.

L'Ontario est représenté ici par le bureau du Procureur général et par des officiers de police pour exprimer leurs craintes à l'égard du projet de loi modifiant le Code criminel et cela est la seule raison de notre présence. Si nous ne l'avons pas montré clairement auparavant, je tiens à le faire maintenant.

Ainsi que nous l'avons fait ressortir, la clause 1.2 prévoit une concertation et nous avons voulu montrer que, à notre sens, la concertation exigée par cette disposition n'a pas eu lieu. J'aimerais répondre au témoignage que M. Gagnon a donné ce matin concernant une rupture du contrat par les provinces. Pour autant que je sache, aucune province n'a la moindre intention d'enfreindre les aspects financiers de cette entente; si M. Gagnon a des renseignements contraires, à l'effet qu'une province aurait indiqué son intention de n'effectuer aucun paiement avant l'adoption du projet de loi—et puisque nous sommes ici dans une enceinte démocratique—je souhaite que M. Gagnon fasse part de ces renseignements au comité.

**Le chef Harold Basse, chef de la Police régionale de Waterloo:** Madame la présidente, nous comparaissons ici ce matin pour rectifier peut-être certaines idées fausses qui sont répandues dans la presse. Je n'ai malheureusement pas eu l'occasion, pas plus qu'aucun des autres membres de mon comité, de lire le procès-verbal du témoignage que le sous-commissaire Jensen a donné l'autre jour. On en a conclu que la GRC aurait une position divergente de celle des autres corps de police. Ayant parcouru rapidement la transcription de ce témoignage ce matin, au début de la séance, mon impression est toute différente. L'Association ontarienne des chefs de police et le Crimi-

[Text]

Intelligence Service of Ontario—and I am Chairman of both—are on the same wavelength as the RCMP on most issues, although not all. I wish to make that clear. I again reiterate that we are not here for political reasons, nor for interests of self-interest. We feel that there are approximately five issues that we would like to address. The members of my committee will do that, if you will permit us.

**The Chairman:** Certainly.

**Chief Basse:** The first issue concerns changes in the law.

**Senator Frith:** I think you started with a very good summary. You piqued our curiosity by saying that you are on the same wavelength. Are you now going to tell us how you are on the same wavelength?

**Chief Basse:** Not exactly.

**Senator Frith:** But you will do that?

**Chief Basse:** Yes. We will tell you where we are in agreement and where we are not. On some issues we are in agreement, but the wording is somewhat different and gives the wrong impression. If you leave out one word, it has a different meaning.

**Senator Frith:** Tell us about it.

**Chief Basse:** We will. Regarding the amendments to the Code, the perception is that it will clarify the law for the police and make it easier to understand. We are perhaps not in agreement with that, and we will address ourselves to that. Regarding the other issue, that we cannot rely solely on the U.S. experience, we agree with that. However, we wish to show you that we base our fears not only on the U.S. experience but also on other aspects. Regarding the increase in street crime and the involvement of organized crime, Deputy Commissioner Jensen stated that there was no involvement to this point. We also agree with that. I have spoken to Chief Reimer of Calgary. May I relate what he told me? Is it proper for me to do that?

**The Chairman:** Yes. This is not a court of law.

**Chief Basse:** I spoke to him by telephone this morning. He agrees that the casinos that have been held in Calgary have been held only periodically and have been held in different locations. He agrees that the street crime surrounding them has not increased in those locations; nor is there any indication of organized crime involved with those specific casinos. However, he has done a study on the involvement of organized crime and street crime, and has convinced his Police Commission, and also his municipal government, to outlaw the world type casinos, or whatever they might be called—in other words, the establishment of a one-casino building as a casino. The basis of his submission was the potential involvement of organized crime, the increase in street crime, and the demand on the police force. I have just reiterated what he told me this morning.

[Traduction]

nal Intelligence Service of Ontario—et je préside les deux—sont sur la même longueur d'onde que la GRC sur la plupart des points, sinon sur tous. Je tiens à le faire savoir. Je répète également que nous ne sommes pas ici pour des raisons politiques, ni pour servir nos intérêts propres. Nous aimerions traiter de cinq points environ et, si vous le permettez, je vais demander aux membres de mon comité de le faire.

**La présidente:** Certainement.

**Le chef Basse:** Le premier point concerne les modifications à la loi.

**Le sénateur Frith:** Je trouve que vous avez commencé par une très bonne introduction. Vous avez piqué notre curiosité en disant que vous êtes sur la même longueur d'onde. Allez-vous maintenant nous dire à quel propos?

**Le chef Basse:** Pas exactement—

**Le sénateur Frith:** Mais vous allez le faire?

**Le chef Basse:** Oui. Nous allons vous dire sur quels points nous sommes d'accord et sur lesquels nous sommes en désaccord. Nous sommes d'accord sur certains points mais le libellé n'est pas identique et dégage une fausse impression. Il suffit de supprimer un mot pour changer le sens.

**Le sénateur Frith:** Parlez-nous en.

**Le chef Basse:** Nous le ferons. En ce qui concerne les amendements au Code, on a dit qu'ils précisent le sens de la loi et la rendront plus facile à comprendre. Nous ne sommes pas nécessairement d'accord avec cette perception et nous en parlerons. En ce qui concerne l'autre point, à savoir l'argument que nous ne pouvons pas nous reposer entièrement sur l'expérience américaine, nous sommes d'accord. Toutefois, nous voulons vous montrer que nos craintes se fondent non seulement sur l'expérience américaine mais également sur d'autres aspects. En ce qui concerne la recrudescence de la criminalité de rue et le rôle des syndicats du crime, le sous-commissaire Jensen a déclaré qu'il n'y a pas de lien apparent pour le moment. Nous partageons également cette opinion. J'ai parlé au chef Reimer de Calgary. Puis-je vous répéter ses paroles? Suis-je autorisé à le faire?

**La présidente:** Oui. Nous ne sommes pas un tribunal.

**Le chef Basse:** Je lui ai parlé au téléphone ce matin. Il reconnaît que les maisons de jeu qui ont été tenues à Calgary ne sont que des phénomènes périodiques et étaient installées dans des endroits différents. Il reconnaît que la criminalité de rue aux alentours n'a pas augmenté et que rien n'indique que les syndicats du crime aient tenu un rôle dans ces maisons de jeu. Toutefois, il a réalisé une étude sur la criminalité organisée et la criminalité de rue et a persuadé sa commission de police, de même que son conseil municipal, d'interdire les casinos véritables—je ne sais trop comment les appeler—c'est-à-dire l'ouverture d'un casino officiel. Il fonde sa position sur le risque de voir entrer en scène les syndicats du crime, sur la recrudescence de la criminalité de rue et sur le fardeau qui en résulterait pour les forces de police. Je vous répète là ce qu'il m'a dit ce matin.



[Text]

**Senator Nurgitz:** You are saying that Chief Reimer is against a permanent location of a casino, where casinos would be permanently located at one site?

**Chief Basse:** That is what he told me.

**Senator Barootes:** He likes roving crap games!

**Chief Basse:** I am not sure that he likes the roving casinos. He didn't tell me about that.

**Senator Nurgitz:** But he is against a permanent site?

**Chief Basse:** That is correct. We will also give you some additional information on that. Regarding the opportunity for organized crime to become involved, Chief Harding will provide a little more information on that. We would also like to tell you about the expertise in the police community of Ontario, in relation to the organized crime enforcement section of the Criminal Code, to better qualify our people. Staff Sergeant Peter Bengé will do that for you.

The RCMP does not share the grave concern of the Ontario police community—and I understand that. If I were in their position, I think I would hold the same view. However, we in Ontario do have that grave concern because of the presence of organized crime in Ontario and because of the density of the population. I believe that Deputy Commissioner Jensen said that we would be more vulnerable than perhaps other provinces. I am not sure whether those were his words, but it was something similar. I would now like to ask Corporal Durno to start off.

**Corporal Andy Durno, Ontario Provincial Police:** Madam Chairman and honourable senators, I have been a member of the Ontario Provincial Police for approximately 20 years. In 1972 I attended a gambling seminar held at Dorset, Ontario for police officers throughout the Province of Ontario. Members of the RCMP, from the gaming section at Edmonton, were also in attendance. From 1975 to 1981 I was involved in the enforcement of illegal gambling activities in the areas of bookmaking, gaming houses, pyramid schemes, lotteries, pools selling and slot machines. I have personally been involved in several hundred prosecutions relating to illegal gaming activity. I have provided expert evidence before the courts. I have appeared on radio talk shows and in a television show. Members of the Ontario Provincial Police, Gaming Section, have lectured on gaming at the Ontario Police College and at the Ontario Police Academy. In 1981 I was transferred to a joint forces unit out of Toronto. I was not involved in gambling enforcement. The office to which I was on loan worked out of the Royal Canadian Mounted Police "O" Division headquarters in Toronto. It was a unit made up of seven RCMP officers, seven Metropolitan Toronto police officers and seven Ontario Provincial Police officers.

The mandate of this unit was enforcement of organized crime subjects in Toronto and the Southern Ontario area. I was there until May, 1985, at which time I returned to the Ontario Provincial Police gaming section, and since that time I have been involved in several illegal gambling investigations which have resulted in approximately 40 charges to date. I am also involved in several ongoing investigations at the present

[Traduction]

**Le sénateur Nurgitz:** Vous dites que le chef Reimer est opposé à l'ouverture d'un casino permanent dans un endroit fixe?

**Le chef Basse:** C'est ce qu'il m'a dit.

**Le sénateur Barootes:** Il préfère les jeux de dés à la sauvette.

**Le chef Basse:** Je ne suis pas sûr qu'il préfère les casinos itinérants. Il ne m'en a pas parlé.

**Le sénateur Nurgitz:** Mais il est opposé à un site permanent?

**Le chef Basse:** C'est cela. Nous en reparlerons plus loin. En ce qui concerne les risques d'entrée en scène de la criminalité organisée, le chef Harding vous en parlera plus en détail. J'aimerais également vous faire part de l'expérience des forces de police de l'Ontario à l'égard de la mise en application de la partie du Code criminel concernant le crime organisé, afin de nous situer. Le sergent Peter Bengé le fera.

La GRC ne partage pas la grande inquiétude des forces de police de l'Ontario, et je comprends cela. Si j'étais à leur place, je crois que je penserais la même chose. Toutefois, nous, en Ontario, nourrissons ces graves craintes en raison de la présence de la criminalité organisée en Ontario et de la densité de notre population. Je crois que le sous-commissaire Jensen a reconnu lui-même que nous serions plus vulnérables que d'autres provinces. Je ne sais pas si ce sont ses paroles exactes mais il a dit quelque chose dans ce sens. Je voudrais maintenant demander au caporal Durno de commencer.

**Le caporal Andy Durno, Police provinciale de l'Ontario:** Madame la présidente et honorables sénateurs, je fais partie de la Police provinciale de l'Ontario depuis près de 20 ans. J'ai assisté, en 1972, à un séminaire sur les jeux qui s'est tenu à Dorset en Ontario et auquel assistaient des officiers de police venant de toute la province, de même que des membres de la GRC appartenant à la section des jeux d'Edmonton. De 1975 à 1981, j'ai travaillé à la répression des jeux illégaux, plus particulièrement du bookmaking, des maisons de jeu, des systèmes de pyramides, des loteries, des paris collectifs et des machines à sous. J'ai participé personnellement à plusieurs centaines de procès intéressant des jeux illégaux. J'ai déposé comme expert devant les tribunaux. J'ai participé à des émissions radiophoniques et télévisées. Des membres de la section des jeux de la Police provinciale de l'Ontario ont donné des conférences sur les jeux au Collège ontarien de la police et à l'Académie ontarienne de police en 1981, et j'ai été muté à une section de police mixte à Toronto de la Division «O» de la Gendarmerie royale du Canada et elle était constituée de sept officiers de la GRC, de sept officiers de la Police métropolitaine de Toronto et de sept officiers de la Police provinciale de l'Ontario.

Le mandat de cette unité était la lutte contre la criminalité organisée à Toronto et dans le sud de l'Ontario. J'y ait travaillé jusqu'en mai 1985, date à laquelle je suis retourné à la section des jeux de la Police provinciale de l'Ontario et, depuis lors, je me suis occupé de plusieurs enquêtes sur des jeux illégaux qui ont résulté jusqu'à présent en une quarantaine d'inculpations. J'ai en outre plusieurs enquêtes en cours. J'ai reçu récemment



[Text]

time. I have recently received a request from law enforcement agencies in New York State to provide information to them about Bill C-81. They are concerned and want some clarification on the bill and on what impact the legislation would have on American authorities as it relates to slot machine parlours or casinos. These same concerns have been expressed by Michigan law enforcement authorities as they relate to areas such as Windsor-Detroit and Sarnia and the Port Huron and Sault Ste Marie areas.

Various municipal law enforcement agencies throughout Ontario call upon our gaming section for assistance and advice on illegal gambling investigation matters almost on a daily basis. We are not an intelligence gathering unit. However, we are an enforcement unit on illegal gambling matters and on control of licensed events. As such, we work closely with members of the gambling section of the Metropolitan Toronto Police Force morality bureau, which, in my opinion, is the most knowledgeable force on gaming matters, as it is one of the few police departments in all of Canada that enforce the gaming laws on a full-time basis.

As I mentioned during my last appearance before this committee, the interpretation of Part V of the Criminal Code is difficult because of the deficiencies in language, which have resulted in varying interpretations across the country. I have had the opportunity to discuss these differences with persons from various jurisdictions and I can appreciate why there are these varying interpretations. We in Ontario are all in agreement that slot machines are illegal. I cannot support the view that Bill C-81 clarifies existing legislation. It only adds more ambiguity to the existing legislation. Also, I cannot support the view that Bill C-81 is not an expansion of existing laws. Bill C-81 is, in my opinion, an expansion of the existing provisions of Part V of the Criminal Code and, in particular, in the areas of slot machines, wheels of fortune, pool selling and casino type operations as they relate to charitable and religious organizations.

Earlier this morning I had the opportunity to read a transcript in which there is a letter from the Honourable Leonard Penner, Attorney General of the Province of Manitoba. It is referred to in pages J-9, K-1 and K-2 in the unrevised transcript. My opinion of this letter is that it clearly shows that Bill C-81 in its present form is an expansion of the existing gaming laws, particularly as they relate to slot machines. Clearly, the letter contradicts statements made by the Honourable John Crosbie and the Honourable Otto Jelinek before this committee, that Bill C-81 does not promote the expansion of gambling.

**Staff Sergeant Peter Benge, Metropolitan Toronto Police:** Madam Chairperson, honourable senators, you may find my presentation similar to that of Corporal Durno's, but I feel that, for clarification from your point of view, we should outline our qualifications. I have been a police officer for over 20 years, some of them in England where I saw legalized gambling start. I have worked all facets of criminal law and criminal intelligence. As previously stated, I am the head of one of the largest gambling squads in Canada. I have held this position for three years. This year alone my squad has laid over

[Traduction]

une demande de renseignements concernant le projet de loi C-81 émanant d'organismes de police de l'État de New York. La police s'y inquiète et voulait des précisions sur le projet de loi et les répercussions qu'il pourrait avoir sur les autorités américaines, et notamment à l'égard des machines à sous et des maisons de jeu. Les forces de police de l'État du Michigan ont exprimé les mêmes inquiétudes concernant les régions voisines de Windsor, de Detroit, de Sarnia, de Port Huron et de Sault Ste. Marie.

Diverses forces de police municipales de l'Ontario font appel presque quotidiennement à l'aide et aux conseils de notre section des jeux aux fins de leurs enquêtes sur les jeux illégaux. Nous ne sommes pas un service de renseignements, nous nous occupons de réprimer les jeux illégaux et de contrôler les manifestations autorisées. Pour cela, nous travaillons en coopération étroite avec la section des jeux de la brigade mondaine de la Police municipale de Toronto qui est, à mon avis, celle qui possède le plus d'expérience en ce domaine étant l'un des rares services de police dans tout le Canada qui s'occupe des jeux à temps plein.

Ainsi que je l'ai dit lors de ma dernière comparution à ce comité, l'interprétation de la Parvie V du Code criminel est malaisée en raison de l'imprécision du libellé, imprécision qui a donné lieu à diverses interprétations dans notre pays. J'ai eu l'occasion de discuter de ces divergences d'interprétation avec des personnes de juridiction différente et je peux comprendre pourquoi les interprétations diffèrent. En Ontario, nous sommes unanimes à considérer les machines à sous comme illégales. Je ne partage pas l'avis voulant que le projet de loi C-81 précise le sens de la législation actuelle et je considère qu'il ne fait qu'accroître son ambiguïté. De même, je ne puis partager le point de vue voulant que le projet de loi C-81 ne constitue pas un assouplissement de la législation actuelle. A mon sens, il assouplit les dispositions actuelles de la Partie V du Code criminel, notamment en ce qui concerne les machines à sous, les roues de fortune, les paris collectifs et les jeux de type casino exploités par les organisations charitables et religieuses.

J'ai eu l'occasion ce matin de lire un procès-verbal reproduisant une lettre de l'honorable Leonard Penner, Procureur général de la province du Manitoba. Elle est mentionnée aux pages J-9, K-1 et K-2 du procès-verbal non révisé. A mon avis, cette lettre montre clairement que le projet de loi C-81, dans sa forme actuelle, assouplit la législation existante concernant les jeux d'argent, et particulièrement dans le cas des machines à sous. Cette lettre contredit à l'évidence les déclarations de l'honorable John Crosbie et de l'honorable Otto Jelinek à ce comité, affirmant que le projet de loi C-81 n'assouplit pas la législation des jeux.

**Le sergent Peter Benge, Police métropolitaine de Toronto:** Madame la présidente, honorables sénateurs, vous trouverez peut-être une similitude entre mon exposé et celui du caporal Durno mais je pense qu'il vous est utile que nous indiquions nos qualifications. Je suis officier de police depuis plus de 20 ans, dont un certain nombre en Angleterre où j'ai assisté à la légalisation des jeux d'argent. J'ai travaillé dans tous les aspects du droit pénal et du renseignement judiciaire. Ainsi qu'on l'a déjà dit, je dirige l'une des plus importantes brigades de répression des jeux au Canada et j'occupe ce poste depuis

*[Text]*

1,000 charges in relation to illegal gambling enterprises such as bookmaking, pool selling, including the printing of tickets—mainly on American football—common gambling houses—both in the ethnic star stationary games and the floating black-jack crap games that have been referred to—pyramid lotteries and gaming machines. With regard to gaming machines for example, the heart and stress machines are used to dispense scratch and win tickets. There are 12 members in my squad, including myself. We lecture on gambling techniques at our own police college, the Ontario Police College and also the RCMP Police College in Ottawa. Currently four RCMP officers are working with my squad to gain expertise and information. Our expertise is sought by police officers across Canada, including the RCMP. Given these facts, I respectfully suggest that we are experts in our own right because we enforce the law. We enforce it as Parliament writes it, and this hands-on approach is like no other expertise anybody can acquire.

To this point, we have had excellent rapport with the RCMP gaming specialists, who talk to us approximately once a month. Their purpose is to gather information from us on current gambling trends. I must point out that we and other forces across Canada seem to have a different mandate to the RCMP gaming specialists. We enforce and try to test the laws, whereas their job is to interpret and inform police officers across Canada of their interpretation. We often have different points of view in the interpretation of the law. Usually they have the western, more liberal point of view whereas we in Ontario seem to take the more conservative view. As far as we know, the RCMP supports the view that these amendments are an enlargement of gambling, given the inclusion of slot machines.

This committee heard me talk of slot machines in my presentation last week. My presentation still stands. Slot machines, as I mentioned to you, account for 50 per cent of gambling revenue in casinos. The other games account for the other 50 per cent. Surely, if slot machines are put in any type of casino, they are an enlargement of gambling. In conclusion, gambling enforcement officers and officials across Canada are a tight knit group.

Part V of the Criminal Code is a very controversial subject. If this bill was meant to clarify the law, I think you should ask yourself this question: Why have you had so many witnesses before this committee giving conflicting views?

**The Chairman:** We have heard testimony on more than one occasion as to the number of charges that have been laid with respect to illegal gambling. Can any of the witnesses give me some numbers on the number of successful prosecutions. I do not want a great deal of detail, but I think this question bears on one of the questions just raised as to the enforceability and clarity of the present law.

*[Traduction]*

trois ans. Rien que cette année, ma brigade a prononcé plus de 1000 inculpations intéressant des activités illégales telles que bookmaking, paris collectifs, y compris l'impression des bordereaux de pari, principalement pour les maisons de jeu où l'on parie sur les matchs de football américain, les jeux de dés clandestins, les loteries pyramidales et les machines à sous. En ce qui concerne ces dernières, on se sert des machines à mesurer le rythme cardiaque pour distribuer des billets de loterie instantanée. Ma brigade compte 12 membres, moi-même compris. Nous organisons des conférences sur les techniques de jeux clandestins à notre collège de la police, au Collège de la police de l'Ontario et également au Collège de la police de la GRC à Ottawa. À l'heure actuelle, quatre agents de la GRC travaillent avec ma brigade pour accumuler expérience et renseignements. Des corps de police du pays tout entier font appel à notre savoir-faire, GRC comprise. Étant donné tous ces faits, je fais valoir respectueusement que nous sommes des experts dans notre domaine car c'est nous qui faisons respecter la loi. Nous l'appliquons telle que le Parlement la rédige et cela fait de nous les meilleurs experts que l'on puisse trouver.

Nous avons eu jusqu'à présent d'excellents rapports avec les spécialistes des jeux de la GRC que nous rencontrons environ une fois par mois. Ils nous demandent des renseignements sur les tendances du moment en matière de jeux clandestins. Je dois signaler ici que nous-mêmes et les autres corps de police à travers le Canada semblent avoir un mandat différent de celui des spécialistes des jeux de la GRC. Nous faisons respecter la loi et la mettons à l'épreuve, tandis que leur travail est d'interpréter et d'informer les agents de police à travers tout le Canada de leur interprétation. Nous avons souvent des points de vue divergents quant à l'interprétation de la loi. En général, la GRC est partisane d'une interprétation plus libérale, typique de l'Ouest, puisque nous en Ontario semblons avoir des vues plus conservatrices. Pour autant que nous sachions, la GRC partage notre avis que ces amendements constituent un assouplissement des jeux étant donné qu'ils englobent également les machines à sous.

J'ai longuement parlé à ce comité la semaine dernière des machines à sous. Je maintiens ce que j'ai dit alors. Les machines à sous, ainsi que je l'avais indiqué, représentent près de la moitié des recettes des casinos et les autres jeux rapportent l'autre moitié. Il n'est pas douteux que si l'on autorise les machines à sous dans un casino d'une sorte ou d'une autre, cela constitue une expansion des jeux d'argent. En conclusion, les forces de police et les responsables de la répression des jeux du Canada tout entier constituent un groupe étroitement uni.

La Partie V du Code criminel fait l'objet de nombreuses controverses. Si ce projet de loi est destiné à clarifier la loi, il me semble que vous devez vous poser la question suivante: Pourquoi tant de témoins ont-ils comparu devant votre comité pour donner des points de vue divergents?

**La présidente:** On nous a cité à plusieurs reprises les chiffres du nombre d'inculpations. L'un ou l'autre des témoins pourrait-il nous donner le chiffre des condamnations? Je ne demande pas une grande masse de détails mais je crois que cela est en rapport avec ce qui vient d'être dit concernant la clarté et l'applicabilité de la loi actuelle.



[Text]

**Staff Sergeant Benge:** Perhaps I can answer that question. My conviction rate for this year stands at 90 per cent or more.

**The Chairman:** So, you said you have laid over a thousand charges.

**Staff Sergeant Benge:** Correct.

**The Chairman:** And you have a 90 percent conviction rate in terms of the present law interpretation.

**Staff Sergeant Benge:** That is right.

**Senator Frith:** Those are the kind of subjects that you have mentioned?

**Staff Sergeant Benge:** The subjects that I mentioned are: bookmaking related offences, pool selling common gaming houses, pyramid schemes, blackjack games, crap games, professional type games and the stationary ethnic style games. When I say "stationary", I mean that these common gaming houses are run out of one fixed point as opposed to the floating games that go from hotel to hotel or premises to premises in an attempt to thwart the police.

**Chief W. I. James Harding, Halton Regional Police Force:** Madam Chairman, Honourable Senators, hopefully my remarks will clarify where there might be varying degrees of concern between the RCMP and the Ontario Police Forces for the infiltration of organized crime into gaming casinos.

I reiterate the remarks of Chief Basse in saying that I am not here today to stand in opposition to what has been said by senior officers of the RCMP, because it is now my understanding that their remarks were more in respect of the experience elsewhere in the Dominion of Canada than in the Province of Ontario, mainly in Manitoba.

In my support of my previous statements to the Senate subcommittee, I would draw your attention to the fact that on February 20, 1985, RCMP gaming experts from the western provinces appeared before Zone 3 of the Ontario Association of Chiefs of Police and spoke of the dangers of casino gambling, and advised caution in its approach. I am of the opinion that their cautionary remarks were made from an understanding that they had of the presence of organized crime in the Province of Ontario.

That statement brings me to a very important fact that there must be a very clear understanding that there are very significant differences between the policing problems of the Province of Manitoba, in particular, and the Province of Ontario. I am not competent, Madam Chairman and Senators, to make a comment upon the organized crime scene in the Province of Manitoba, but I am given to understand, on what I consider reliable authority, that it is practically non-existent when compared to Ontario. Therefore, the crime chart I last produced before this body might well not be applicable to the Province of Manitoba. But, Madam Chairman and Senators, let me most clearly assure you that the chart is eminently applicable to the Province of Ontario as it relates to both our present and potential experience. I reiterate through my recorded transcript all I have said in relation to it.

As a further illustration of our concern, I offer you additional information. I have a confidential document in front of

[Traduction]

**Le sergent Benge:** Je pourrais peut-être répondre. Mon taux de condamnations pour cette année s'élève à 90 p. 100 ou plus.

**La présidente:** Et vous dites que vous avez prononcé plus de 1,000 inculpations?

**Le sergent Benge:** C'est exact.

**La présidente:** Et vous avez eu un taux de condamnations de 90 p. 100 en vertu de la loi actuelle?

**Le sergent Benge:** C'est exact.

**Le sénateur Frith:** Concernant le genre d'infractions que vous venez de mentionner?

**Le sergent Benge:** Les infractions que j'ai mentionnées: bookmaking, paris collectifs, maisons de jeu, loteries pyramidales, blackjack, dés, jeux de type professionnel et jeux stationnaires des communautés ethniques. Lorsque je parle de jeux «stationnaires» j'entends les jeux organisés dans un endroit fixe par opposition aux jeux itinérants d'hôtel en hôtel ou qui se déplacent d'un endroit à l'autre pour déjouer la police.

**Le chef W. I. James Harding, corps de police régionale de Halton:** Madame la présidente, honorables sénateurs, j'espère que mes remarques indiqueront clairement quelles sont les divergences entre la GRC et les corps de police de l'Ontario concernant l'infiltration des jeux clandestins par les syndicats du crime.

Je reprends à mon compte les propos du chef Basse et réitère que je ne suis pas venu ici aujourd'hui pour contredire de hauts responsables de la GRC car il m'apparaît que leurs propos intéressaient surtout d'autres provinces du Canada que l'Ontario, et principalement le Manitoba.

A l'appui de mes déclarations précédentes au sous-comité du Sénat, j'attire votre attention sur le fait que, le 20 février 1985, des experts des jeux de la GRC travaillant dans les provinces de l'Ouest, prenant la parole à une réunion des chefs de police de la Zone 3 de l'Ontario ont évoqué les dangers des casinos et conseillé la prudence dans l'approche de ce problème. Je crois que c'est une mise en garde contre la présence en Ontario des syndicats du crime.

Cela m'amène à affirmer qu'il existe indubitablement de grandes différences entre les problèmes de police qui se posent dans la province du Manitoba, par exemple, et celle de l'Ontario. Je n'ai pas compétence, madame la présidente et honorables sénateurs, pour parler du crime organisé dans la province du Manitoba mais je crois savoir, de source autorisée, qu'il y est pratiquement inexistant, contrairement à l'Ontario. Par conséquent, le tableau de la criminalité que je vous ai remis précédemment ne s'appliquait peut-être pas à la province du Manitoba mais je vous assure, madame la présidente, qu'il décrit très bien la situation en Ontario telle qu'elle existe et telle qu'elle pourrait apparaître. Je maintiens tous mes propos à ce sujet tels qu'ils ont été consignés au procès-verbal.

Pour préciser encore davantage les motifs de notre inquiétude, je vous apporte des renseignements supplémentaires. J'ai



[Text]

me. This document was compiled for a crime conference in relation to organized crime.

**The Chairman:** Do you want that on the record?

**Chief Basse:** It is on the record. That is all right, Madam Chairman. He will use caution.

**Senator Barootes:** When was that conference held?

**Chief Harding:** It was held in May of this year in Ontario.

**Senator Barootes:** Thank you.

**Chief Harding:** This is the submission from the Halton Regional Police Force and the Hamilton-Wentworth Regional Police Force. The forces that participated in building this submission are: The Royal Canadian Mounted Police, the Hamilton-Wentworth Regional Police Force, the Halton Regional Police Force. This report identifies six active organized crime families operational within our particular jurisdiction.

**Senator Nurgitz:** In gaming matters?

**Chief Harding:** Yes, including gaming matters. I will speak further to the report, if required, in the confidential portion.

I would point out, Madam Chairman and Senators, that we do not look solely to the experience of other countries, but rather combine their experience with our own in ensuring accuracy in our particular decision-making process. Not to weigh all that available experience and intelligence carefully in the balance of decision-making would be to expose our Ontario public to short-sightedness.

At this particular time, the Peel Regional Police Force is heavily committed in its investigation of the murder of Paul Volpe, whose body was found in a trunk at the then Toronto International Airport. That investigation is now ongoing. Paul Volpe has been described by the media as a key organized crime figure.

Within my own jurisdiction of the Regional Municipality of Halton, we have just concluded what the media described as an organized gangland slaying of Dominic Racco. This should be enough to convince the Senate, I would hope, that just because Manitoba cannot speak of similar experiences, our experience in Ontario should not be married with theirs in your decision-making role. Madam Chairman and Senators, thank you very much for your consideration.

**Chief Basse:** Madam Chairman, if you have any further questions on this subject we would be glad to answer them at this time, and then I would ask respectfully that we go *in camera*.

**The Chairman:** I propose that we ask the questions now that can go on the record from anyone who wishes to pose them, and then we will go *in camera*. Senator Nurgitz.

**Senator Nurgitz:** Chief Harding, I appreciate the information from your investigation that the mafia does not go to depressed areas. I don't know whether it is too cold for them or what the problem is. Did your investigation include, for example, the once more prosperous areas of Alberta, such as Calgary?

[Traduction]

sous les yeux un document confidentiel qui fut compilé pour une conférence sur la criminalité organisée.

**La présidente:** Voulez-vous que cela figure au procès-verbal?

**Le chef Basse:** C'est enregistré. Cela ne fait rien, madame la présidente, il fera attention.

**Le sénateur Barootes:** A quelle date s'est tenue cette conférence?

**Le chef Harding:** Elle a eu lieu en mai de cette année en Ontario.

**Le sénateur Barootes:** Je vous remercie.

**Le chef Harding:** Il s'agit là de la communication du Corps de police régional de Halton et du Corps de police régional de Hamilton-Wentworth. Les corps de police qui ont participé à sa rédaction sont la Gendarmerie royale du Canada, le Corps de police régional de Hamilton-Wentworth et le Corps de police régional de Halton. Ce rapport identifie six syndicats du crime actifs dans notre secteur de compétence.

**Le sénateur Nurgitz:** Organisant des jeux clandestins?

**Le chef Harding:** Oui. Je traiterai plus avant de ce rapport à huis clos, si besoin est.

J'ajoute, madame la présidente, que nous ne nous fions pas exclusivement à l'expérience de l'étranger mais combinons plutôt celle-ci avec la nôtre aux fins de nos décisions propres. De ne pas faire entrer en ligne de compte toutes les expériences disponibles et tous les renseignements soigneusement amassés dans la prise de décisions serait faire preuve d'une myopie que le public ontarien serait en droit de nous reprocher.

En ce moment même, le Corps de police régional de Peel est profondément occupé par son enquête sur l'assassinat de Paul Volpe. Son corps fut découvert dans le coffre d'une voiture à l'Aéroport international de Toronto. Cette enquête se poursuit. Paul Volpe était qualifié par la presse de personnage clé de la criminalité organisée.

Dans mon propre secteur, la Municipalité régionale de Halton, nous venons de conclure l'enquête sur le meurtre de Dominic Races que la presse a qualifié de règlement de compte entre gangsters. Cela devrait suffire, je l'espère, à convaincre le Sénat que rien de tel ne se passant au Manitoba, on ne peut assimiler la situation qui règne en Ontario à celle-ci. Madame la présidente, sénateurs, je vous remercie de votre attention.

**Le chef Basse:** Madame la présidente, si vous avez d'autres questions à nous poser à ce sujet, nous nous ferons un plaisir d'y répondre mais je vous prie respectueusement de décréter le huis clos.

**La présidente:** Je propose de poser maintenant les questions qui peuvent figurer au procès-verbal, ensuite de quoi la séance se poursuivra à huis clos. Monsieur le sénateur Nurgitz.

**Le sénateur Nurgitz:** Monsieur Harding, je conclus des renseignements émanant de votre enquête que la mafia ne s'installe pas dans les régions en crise. Je ne sais pas s'il y fait trop froid ou ce qui la retient. Est-ce que votre enquête en englobé, par exemple, les agglomérations jadis plus prospères de l'Alberta, telles que Calgary?

[Text]

**Chief Harding:** My investigation?

**Senator Nurgitz:** Yes.

**Chief Harding:** No.

**Senator Nurgitz:** But you are fully aware that ongoing casino activities are far more extensive in the cities of Calgary and Edmonton than they are in Winnipeg.

**Chief Harding:** Yes, I am, and I am also aware of the fact, Senator, that in those jurisdictions they have taken great pains to prepare themselves to embark upon that enterprise.

**Senator Nurgitz:** "They" being organized crime?

**Chief Harding:** No, "they" being the organizations who run the casinos.

**Senator Nurgitz:** Chief Harding, I have just a little difficulty understanding who is preparing. I am not clear on what you meant by your last statement; I apologize.

**Chief Harding:** My last statement in relation to what?

**Senator Nurgitz:** You said someone was preparing.

**Senator Frith:** You said "they" prepared themselves.

**Chief Harding:** I mean the provinces of Alberta and Manitoba have probably prepared themselves to deal competently with the aspects of casino gambling.

**Senator Nurgitz:** Regarding these organized crime families—and we understand each other when I call them organized crime families—your concern is that there are six operating in or about your region of Ontario, and they are engaged in illegal gaming activities.

**Chief Harding:** Yes.

**Senator Nurgitz:** Are you aware of any of them being engaged in legal gaming activities, for example, Wintario? Is there any involvement in legal gaming activities that you can attribute to those families?

**Chief Harding:** Not to my knowledge, Senator.

**Senator Nurgitz:** Because they are certainly, from my reading experience—and I have no other experience in this—certainly more interested in the illicit or illegal kind of gaming activities.

**Chief Harding:** That is illustrated by the history.

**Senator Nurgitz:** Very well then, just quickly

**Senator Frith:** But they run slot machines.

**Senator Nurgitz:** No, they run a lottery.

**Senator Barootes:** The Knights of Columbus run bingo games and lotteries, do they not?

**Chief Harding:** There is evidence that they do, yes.

**Senator Barootes:** I think that is what Senator Nurgitz is getting at.

**Senator Nurgitz:** Now Corporal Durno, I would like to ask you what your experience is with respect to illegal gaming.

[Traduction]

**Le chef Harding:** Mon enquête?

**Le sénateur Nurgitz:** Oui.

**Le chef Harding:** Non.

**Le sénateur Nurgitz:** Mais vous savez parfaitement que les jeux clandestins sont beaucoup plus répandus dans des villes comme Calgary et Edmonton qu'à Winnipeg.

**Le chef Harding:** Oui, je le sais, monsieur le sénateur, et je sais également qu'ils se sont préparés avec grand soin à cette entreprise.

**Le sénateur Nurgitz:** Par «ils» vous entendez les syndicats du crime?

**Le chef Harding:** Non, «ils» sont les organisations qui tiennent ces casinos.

**Le sénateur Nurgitz:** Je n'avais pas très bien compris, monsieur Harding, qui prépare quoi. Je ne comprends pas très bien ce que vous voulez dire par votre dernière réponse et je vous en demande pardon.

**Le chef Harding:** Ma dernière réponse sur quoi?

**Le sénateur Nurgitz:** Vous disiez que quelqu'un se prépare.

**Le sénateur Frith:** Vous avez dit: «Ils» se préparent.

**Le chef Harding:** Je voulais dire par là que le provinces de l'Alberta et du Manitoba se sont probablement préparées à lutter avec compétence contre les jeux clandestins.

**Le sénateur Nurgitz:** Concernant ces familles du crime organisé—et vous savez de qui je peux parler—vous dites qu'il y en a six qui sont actives dans votre région de l'Ontario et qu'elles organisent des jeux clandestins?

**Le chef Harding:** Oui.

**Le sénateur Nurgitz:** Avez-vous connaissance qu'elles interviendraient dans les jeux légaux, Wintario par exemple? Peut-on attribuer à ces familles une activité quelconque dans les activités de jeu légales?

**Le chef Harding:** Pas à ma connaissance, monsieur le sénateur.

**Le sénateur Nurgitz:** Il me semble—d'après ce que j'en ai lu et je ne sais rien d'autre que ce que j'ai lu—qu'elles s'intéressent bien davantage aux jeux illicites ou clandestins.

**Le chef Harding:** L'histoire le prouve.

**Le sénateur Nurgitz:** Très bien donc, je voudrais rapidement—

**Le sénateur Frith:** Mais elles exploitent des machines à sous.

**Le sénateur Nurgitz:** Non, elles organisent une loterie.

**Le sénateur Barootes:** Les Chevaliers de Colomb organisent des loteries et des jeux de bingo, n'est-ce pas?

**Le chef Harding:** Il semble que oui.

**Le sénateur Barootes:** Je crois que c'est de cela que voulait parler le sénateur Nurgitz.

**Le sénateur Nurgitz:** Monsieur le caporal Durno, j'aimerais maintenant vous demander quelle est votre expérience vis-à-vis



[Text]

Can you tell me what, if anything, your department has done with respect to licensed gaming. What is your experience in that field?

**Corporal Durno:** The police forces in Ontario are not involved in the licensing of lottery events. That responsibility goes to the province, and each municipality is provided the opportunity to pass a bylaw which would enable it to license its own events.

**Senator Nurgitz:** Very well, so you have no practical experience in that field?

**Corporal Durno:** We do investigations into irregularities in relation to licensed events.

**Senator Nurgitz:** I would like to know again about your examination, for instance, of the Manitoba and Alberta experience. How much time have you spent, for instance, in Calgary and Edmonton, or in Winnipeg, with respect to licensed casino operations there?

**Corporal Durno:** I spent two days in Winnipeg in September of this year, and attended the casino at the convention centre. The people from the Manitoba Lottery Foundation showed me the inner workings of the casino on site there.

**Senator Nurgitz:** What about Calgary or Edmonton?

**Corporal Durno:** I attended the Calgary Stampede in 1984, and attended very briefly at the casino.

**Senator Nurgitz:** What was your view of the operation of the Manitoba Lottery Foundation in terms of completeness of controls, and I suppose what we refer to in every day language as the cleanness of the operation? What can you tell me about that?

**Corporal Durno:** The Manitoba Lottery Foundation casino in Winnipeg was a very professionally run casino in every conceivable aspect of prevention of cheating and of manipulation by dealers. Everything seemed to be covered. It was very professionally run in my opinion.

**Senator Nurgitz:** What was your view of the surrounding area? As you walked through the convention centre, as I do often, did you have a notion that there was a concern about what we commonly refer to as street crime?

**Corporal Durno:** Not in the convention centre itself, senator, no. One observation I did make was that the clientele attending the casino were not people wearing shirts and ties, or dresses. It seemed to be catering to the lower elements of society.

**Senator Nurgitz:** As determined by you by their dress?

**Senator Frith:** I hope you were properly dressed when you were there.

**Senator Nurgitz:** I will certainly make sure of that the next time. Are you really sincere about that last comment; about that answer that the convention centre is catering to the lower elements of society?

**Corporal Durno:** Not the convention centre, senator.

[Traduction]

des jeux licites. Pouvez-vous me dire ce que votre service a fait à l'égard des jeux licites. Quelle est votre expérience dans ce domaine?

**Le caporal Durno:** La police en Ontario n'a rien à voir avec les permis de loteries. Cette responsabilité appartient à la province et chaque municipalité peut promulguer des arrêtés qui lui permettent de réglementer les loteries qui se tiennent sur son territoire.

**Le sénateur Nurgitz:** Donc vous n'avez aucune expérience pratique dans ce domaine?

**Le caporal Durno:** Nous faisons enquête sur les irrégularités qui peuvent se produire dans les manifestations autorisées.

**Le sénateur Nurgitz:** J'aimerais revenir sur ce que vous avez dit de la situation au Manitoba et en Alberta. Combien de temps avez-vous passé, par exemple, à Calgary et à Edmonton, ou à Winnipeg, en rapport avec les casinos autorisés qui y sont exploités?

**Le caporal Durno:** J'ai passé deux jours à Winnipeg en septembre de cette année et je me suis rendu au casino du Centre des congrès. Les gens de la Manitoba Lottery Foundation m'ont expliqué sur place le fonctionnement interne du casino.

**Le sénateur Nurgitz:** Et à Calgary ou Edmonton?

**Le caporal Durno:** J'ai assisté au Calgary Stampede en 1984 et me suis rendu brièvement au casino.

**Le sénateur Nurgitz:** Que pensez-vous du fonctionnement de la Manitoba Lottery Foundation, sur le plan du contrôle exercé et de ce que l'on appelle en langue commune la «propreté» de l'exploitation? Pouvez-vous nous en parler?

**Le caporal Durno:** Le casino de la Manitoba Lottery Foundation à Winnipeg était géré de façon très compétente sur tous les plans, et notamment celui de la prévention de toutes les formes de tricherie et de manipulation par les donneurs. Ils semblent avoir pensé à tout et ce casino était géré de façon extrêmement compétente, à mon avis.

**Le sénateur Nurgitz:** Et dans les environs? En déambulant dans le Centre des congrès, comme je le fais souvent, avez-vous eu l'impression que ce que nous appelons couramment la criminalité de rue y prolifère?

**Le caporal Durno:** Pas dans le Centre des congrès lui-même, non, monsieur le sénateur. L'une des observations que j'ai faites est que les clients du casino n'étaient pas des gens portant veston et cravate. Il paraissait attirer surtout les bas éléments de la société.

**Le sénateur Nurgitz:** A en juger d'après leur tenue?

**Le sénateur Frith:** J'espère que vous même étiez correctement habillé.

**Le sénateur Nurgitz:** Je vais certainement vérifier la prochaine fois. Votre dernière réponse était-elle vraiment sincère lorsque vous disiez que le Centre des congrès attire les bas-fonds de la société?

**Le caporal Durno:** Pas le Centre des congrès, monsieur le sénateur.



[Text]

**Senator Nurgitz:** No, the casino in the convention centre.

**Corporal Durno:** The people that it was catering to, for the most part, yes.

**Senator Nurgitz:** I wanted to ask you, Mr. Benge, with respect to your particular squad—I take it that your squad is really concerned with this 90 per cent conviction rate. It is not that I am unimpressed with that. It is indeed an impressive record. However, it deals a lot with illegal bookmaking, does it not?

**Staff Sergeant Benge:** Bookmaking, yes sir.

**Senator Nurgitz:** Is that the largest part of your operation?

**Staff Sergeant Benge:** No sir, the largest part is common gaming houses.

**Senator Nurgitz:** Common gaming houses range anywhere from crap games to poker games?

**Staff Sergeant Benge:** That is correct sir, all types of card games, including ethnic rummy games such as Thanasis and that sort of thing.

**Senator Nurgitz:** And all of that is not licensed?

**Staff Sergeant Benge:** Correct. It is illegal gambling. All of those thousand charges that I mentioned are from illegal gambling, rather than from licensed gambling.

**Senator Nurgitz:** Mr. Durno, you made reference to licensed events?

**Corporal Durno:** Yes, sir.

**Senator Nurgitz:** What do you mean by “licensed events”?

**Corporal Durno:** Events that are licensed pursuant to section 190 of the Criminal Code by the province or by a municipal council, such as bingos, lotteries, Monte Carlo events.

**Senator Nurgitz:** A Monte Carlo event is a casino-type of operation or a casino-type of event?

**Corporal Durno:** Yes it is. In Ontario, it is restricted to wheels of fortune and blackjack.

**Senator Nurgitz:** Can you give me a rough idea of the frequency of those in Ontario?

**Corporal Durno:** I do not have the exact numbers, sir. However, there would be Monte Carlo events run throughout every municipality in Ontario on given days, but they are restricted. The betting limit has just been increased from \$1.00 to \$2.00 on these events.

**Senator Nurgitz:** But there is no particular difficulty that you would care to tell us about with respect to those?

**Corporal Durno:** No sir. The betting limits are restricted. It was \$1.00 and it was just recently increased to \$2.00.

**Senator Nurgitz:** So, because it is so small, there is no particular concern?

**Corporal Durno:** That is correct.

**Senator Nurgitz:** Because of the small limits in Ontario and Quebec. Very quickly, I will leave you with this: As a result of

[Traduction]

**Le sénateur Nurgitz:** Non, mais le casino du Centre des congrès.

**Le caporal Durno:** La plus grande partie de la clientèle, oui.

**Le sénateur Nurgitz:** Je voulais vous demander, monsieur Benge, au sujet de votre brigade—je suppose que vous êtes très fier de votre taux de condamnations de 90 p. 100. Ce n'est pas que cela me laisse froid, c'est effectivement un résultat impressionnant. Toutefois, il s'agit surtout de bookmaking, n'est-ce pas?

**Le sergent Benge:** Oui, de bookmaking.

**Le sénateur Nurgitz:** Est-ce que c'est là l'essentiel de votre activité?

**Le sergent Benge:** Non, monsieur, la majorité des enquêtes intéressent les maisons de jeu.

**Le sénateur Nurgitz:** Les maisons de jeu font un peu de tout, depuis les dés jusqu'au poker?

**Le sergent Benge:** C'est exact, tous les types de jeux de cartes, y compris les jeux ethniques tels que le Thanasis et ce genre de chose.

**Le sénateur Nurgitz:** Et tout cela est clandestin?

**Le sergent Benge:** Oui. Ce sont des jeux clandestins. Tout ce millier d'inculpations que j'ai mentionné porte sur des jeux clandestins et non sur des jeux autorisés.

**Le sénateur Nurgitz:** Monsieur Durno, vous avez parlé également de manifestations autorisées?

**Le caporal Durno:** Oui, monsieur.

**Le sénateur Nurgitz:** Qu'entendez-vous par «manifestations autorisées»?

**Le caporal Durno:** Des jeux autorisés en vertu de l'article 190 du Code criminel par la province ou par un conseil municipal, tels que les bingos, les loteries, les jeux de Monte Carlo.

**Le sénateur Nurgitz:** Par jeux de Monte Carlo vous entendez les jeux de casino?

**Le caporal Durno:** Oui. En Ontario, seuls les roues de fortune et le blackjack sont autorisés.

**Le sénateur Nurgitz:** Pouvez-vous me donner une vague idée de la fréquence de ces autorisations en Ontario?

**Le caporal Durno:** Je ne connais pas les chiffres exacts, monsieur. Cependant, des jeux de type Monte Carlo sont organisés dans toutes les municipalités de l'Ontario certains jours, mais avec des limites. La limite des enjeux vient de passer de \$1 à \$2.

**Le sénateur Nurgitz:** Mais ces jeux ne présentent pas de difficulté particulière que vous pourriez mentionner?

**Le caporal Durno:** Non monsieur. Les enjeux sont limités. La limite était de \$1 et elle vient récemment d'être portée à \$2.

**Le sénateur Nurgitz:** Les enjeux étant si bas, ils ne posent pas de problème particulier?

**Le caporal Durno:** C'est cela.

**Le sénateur Nurgitz:** À cause des plafonds d'enjeux très bas en Ontario et au Québec. Une dernière question, très rapide-

[Text]

your visit to Manitoba—and as you can see I have a preoccupation with that—did you, for your own department, write a report on the operation of the Manitoba Lottery Foundation casino?

**Corporal Durno:** Yes, I did.

**Senator Nurgitz:** I have two questions arising out of that. First, could we have the benefit of that report? If you do not wish to let us have it, then would you give us an indication of what you would have reported on that?

**Corporal Durno:** I do not have a copy of it with me and I would have to check with my superiors on releasing it. However, basically the contents were that there was lengthy discussion with members of the casino division as it related to the interpretation of the present Criminal Code with respect to dice games, slot machines, blackjack, wheels of fortune and basically on the operation of a casino itself.

**Senator Nurgitz:** Perhaps I could ask you in general terms whether your report was positive or negative on the operation of that casino?

**Corporal Durno:** It was very positive, sir, on the operation of the casino. As I said, it was professionally operated.

**Senator Nurgitz:** Thank you, Madam Chairman.

**Corporal Durno:** Madam Chairman, could I read into the record the letter that I referred to earlier?

**The Chairman:** I am sorry, which letter is that?

**Corporal Durno:** It is the letter from Mr. Penner.

**Senator Nurgitz:** That is on the record.

**The Chairman:** It is on the record. We read it in the other day. Sergeant Benge, for my own edification, when you referred to those legal gambling activities in connection with which you laid charges, whether it is poker or any of the other games you mentioned, is the illegality the fact that someone, outside of the players, gets a rake-off, and that a friendly little game of poker at my house would not be considered illegal, so long as I did not profit from it?

**Staff Sergeant Benge:** Usually you can say that if a man is making money from gambling and does not share the risks taken by the other players, then it is illegal.

**The Chairman:** Thank you.

**Senator Frith:** First, gambling is held by some people to be immoral—not just in a spiritual sense, but in the sense that it is a bad thing for society to permit gambling, because psychologically it is undesirable to have people think that they can make money without earning it. Secondly, it has a lot of very unattractive and undesirable social consequences. Are there any organized antigambling organizations other than law enforcement agencies?

**Chief Basse:** I will attempt to answer that. Some church groups invited me to a meeting last week and expressed their

[Traduction]

ment: À la suite de votre visite au Manitoba—vous pouvez voir que cela m'intéresse de près—avez-vous rédigé un rapport pour vos propres services sur le fonctionnement du casino de la Manitoba Lottery Foundation?

**Le caporal Durno:** Oui.

**Le sénateur Nurgitz:** J'ai deux questions à ce sujet. Premièrement, pourriez-vous nous communiquer ce rapport? Dans la négative, pourriez-vous nous donner une idée de sa teneur?

**Le caporal Durno:** Je n'en ai pas d'exemplaire ici et il faudrait que je demande l'autorisation à mes supérieurs avant de vous en remettre une. J'y dis principalement que j'ai eu un long entretien avec les membres de la Division des casinos concernant l'interprétation du Code criminel actuel à l'égard des jeux de dés, des machines à sous, du blackjack, des roues de fortune et le fonctionnement d'ensemble d'un casino.

**Le sénateur Nurgitz:** Pourriez-vous nous indiquer si, dans l'ensemble, votre rapport sur le fonctionnement du casino était positif ou négatif?

**Le caporal Durno:** Il était très positif quant au fonctionnement du casino, monsieur. Comme je l'ai dit, il était géré de façon très compétente.

**Le sénateur Nurgitz:** Je vous remercie, madame la présidente.

**Le caporal Durno:** Madame la présidente, pourrais-je lire aux fins du procès-verbal la lettre que j'ai mentionnée tout à l'heure?

**La présidente:** Je vous demande pardon, de quelle lettre s'agit-il?

**Le caporal Durno:** De la lettre de M. Penner.

**Le sénateur Nurgitz:** Elle figure au procès-verbal.

**La présidente:** Elle est au procès-verbal. Elle a été lue l'autre jour. Monsieur Benge, pour ma propre gouverne, les jeux clandestins à l'égard desquels vous avez prononcé des inculpations, qu'il s'agisse de poker ou des autres jeux que vous avez mentionnés, est-ce que leur caractère illégal est dû au fait que quelqu'un d'autre que les joueurs en tire un profit, c'est-à-dire qu'une partie de poker amicale chez moi ne serait pas considérée comme illégale à condition que je n'en tire pas un profit?

**Le sergent Peter Benge:** On peut dire, de façon générale, que si quelqu'un tire un profit du jeu sans partager les risques courus par les autres joueurs, le jeu est illégal.

**La présidente:** Je vous remercie.

**Le sénateur Frith:** En premier lieu, certains tiennent les jeux d'argent pour immoraux—pas seulement au plan spirituel mais en ce sens qu'il n'est pas bon que la société autorise les jeux d'argent car, psychologiquement, il est néfaste que les gens puissent compter amasser de l'argent sans le mériter; en second lieu, ils entraînent des conséquences sociales très néfastes. Existe-t-il des organisations constituées de lutte contre les jeux d'argent autres que les forces de police?

**Le chef Basse:** Je vais tenter de répondre à cela. Un certain nombre d'associations religieuses m'ont invité à une réunion la



[Text]

concern. How organized they are, I really don't know. The police are not attempting to set the morality of the community. That is up to the community itself. We, as law enforcement officers, are not attempting to do that.

**Senator Frith:** I appreciate that. I merely wanted to know for the record, whether, perhaps, the United Church, the Anglican Church, or any other church, is on record as being against gambling? There is no way that we can invite them to give evidence.

**Chief Basse:** If you look at the newspaper clippings that we filed last week, you will see that there are organizations out here that are very concerned about it.

**Senator Frith:** And they are in those clippings?

**Chief Basse:** Yes.

**The Chairman:** Mr. Morton, did you want to clarify that?

**Mr. Morton:** I would add that I believe the newspaper article refers to a brief filed by a confederation of churches to the then Attorney General Chretien, opposing the existing gambling law. That would be one group that, had there been the normal consultative process, would have had a right to be heard, whether or not we agreed with their position.

**Senator Frith:** They would have been heard in connection with the eighth or tenth step that you outlined in your evidence?

**Mr. Morton:** Yes.

**Senator Frith:** My next question is addressed to Staff Sergeant Benge. In the course of your introduction you mentioned that you saw how legalized gambling started in England. I am curious to know how it did start, but we should keep it as relevant as possible. Is there anything in your experience, or in the experience of England, that would be relevant to our concerns here? In other words, did it start in a way which may be an example of something that we should not approve of here?

**Staff Sergeant Benge:** When you talk about England, I suppose that the English have been gamblers from way back. When they legalized gambling in England, a lot of gambling was already taking place. For instance, there were the football pools, which everyone used to dream of winning, just as they dream of winning lotteries here. I don't think that you can compare the two countries right now, because Canada would probably be at least 15 to 20 years behind England in the field of gambling. England has always had gambling. They have at least six or seven racehorse meets a day and most of them are on TV. Gambling is a way of life in England, whereas I do not think that is so in Canada. I should speak for Ontario and not Canada.

**Senator Frith:** Thank you. That is a good answer, although I would say, from my point of view, that I think we are not behind them. We are ahead of them. I say that because of my own bias about gambling. My last question is central to the evaluation of your evidence. The first proposition that I believe we are convinced of is that there is very heavy organized crime

[Traduction]

semaine dernière pour me faire part de leurs soucis. Je ne sais pas à quel point elles sont organisées. La police ne veut pas régenter la moralité de la collectivité. Cela n'est pas de notre ressort, c'est à la collectivité de fixer ses propres normes.

**Le sénateur Frith:** Je le sais bien. Je voulais simplement savoir si, par exemple, l'Église unie ou l'Église anglicane ou tout autre culte se prononce publiquement contre les jeux d'argent? N'y en a-t-il pas que nous puissions inviter à témoigner?

**Le chef Basse:** Si vous lisez les coupures de presse que nous avons déposées la semaine dernière, vous verrez que diverses organisations s'en soucient.

**Le sénateur Frith:** Leurs noms figurent dans les coupures de presse?

**Le chef Basse:** Oui.

**La présidente:** Monsieur Morton, souhaitez-vous ajouter quelque chose?

**M. Morton:** Je crois que l'article de journal parle d'un mémoire remis par une fédération d'églises au Procureur général Chrétien pour s'élever contre la législation actuelle régissant les jeux d'argent. C'est donc là un groupe qui, si un processus de consultation normal avait été tenu, aurait eu droit à se faire entendre, que l'on soit d'accord ou non avec sa position.

**Le sénateur Frith:** Il aurait été entendu dans la huitième ou dixième étape que vous avez esquissé dans votre mémoire?

**M. Morton:** Oui.

**Le sénateur Frith:** Ma prochaine question s'adresse au sergent Benge. Vous avez mentionné, dans votre introduction, que vous avez assisté au début de la légalisation des jeux en Angleterre. Y a-t-il quelque chose dans votre expérience, ou dans l'expérience britannique, qui serait pertinent pour notre propos ici? Autrement dit, est-ce que cela a débuté d'une manière qu'il faudrait éviter de reproduire chez nous?

**Le sergent Benge:** Dans le cas de l'Angleterre, je suppose que les Anglais sont de grands joueurs depuis toujours. Lorsque les jeux ont été légalisés en Angleterre, énormément de gens jouaient déjà. Il y avait par exemple les paris sur les matchs de football, ou tout le monde rêvait de gagner, un peu comme les gens rêvent ici de gagner à la loterie. Je ne pense pas que l'on puisse comparer la situation dans les deux pays car le Canada a au moins 15 à 20 ans de retard sur l'Angleterre en matière de jeux d'argent. L'Angleterre a toujours connu les jeux d'argent. Il y a au moins six ou sept courses de chevaux par jour, la plupart télévisées. Les jeux d'argent sont un mode de vie en Angleterre, ce qui n'est pas le cas au Canada, en tout cas pas en Ontario.

**Le sénateur Frith:** Je vous remercie. C'est une bonne réponse, encore que je pense plutôt que nous sommes en avance sur les Anglais et non pas en retard. Je dis cela à cause de mon propre préjugé contre le jeu d'argent. Ma dernière question est importante pour notre compréhension de votre témoignage. La première proposition qui rallie, je pense, notre conviction à



[Text]

activity in Ontario. That is something that we have to accept as a fact. Moreover, there is not very much evidence of organized crime in either Manitoba or Alberta—or perhaps I cannot go that far. At least, it is not as intensive as in Ontario.

**Senator Nurgitz:** I think the evidence has been that there is not in Manitoba—I am satisfied and pleased with the answer given. I think there has been virtually no evidence with respect to organized crime in Alberta. Perhaps, senator, that is helpful to the question you have raised.

**Senator Frith:** Is it true that compared to Ontario there is not the same level of organized crime in Alberta?

**Chief Basse:** That is quite correct. There is more organized crime in Ontario than there is in all those western provinces put together.

**Senator Barootes:** It depends on the concentration of population.

**Chief Basse:** I am not saying there is no organized crime. I suggest that there is organized crime right across the country—it affects every province—but certainly not to the extent that it exists in Ontario.

**Senator Frith:** As Senator Barootes said, essentially it is because of the concentration of population. Because of your evidence, we are concerned about the effect of more permissive gambling—that you say is made possible because of this bill—and its effect on organized crime, and so on. It seems to me that logically I, or any other senator, could say, “Well, if there is a problem with this bill, Ontario does not have to permit it”. In other words, there are two stages. If there is a problem with Bill C-81 and its effect on Ontario, then the only one who can use slot machines, under the bill, is the government, and so the Government of Ontario could say, “Well, Manitoba and Alberta do it, but we just won’t do it, because we only are given the right to run casinos. So we just won’t run casinos in Ontario”.

So there are two stages. First, what is your response to that and, second, is there a spillover effect if there is gambling in one province and not in another? Can you isolate it in that way?

**Chief Basse:** I would suggest that the two questions go together. I am not sure that we mentioned this the last time, but if we put a casino in Hull it will have an effect on the Province of Ontario and particularly on the City of Ottawa. With all that money flowing across the river, the City of Ottawa would be hard pressed not to go into the casino business. As well, if someone in the Province of Quebec were allowed to run a casino under the constitution, would Ontario not also be allowed to run one?

**Senator Frith:** Yes, but I am saying that you do not have to.

**Chief Basse:** But would the Province of Ontario not be hard pressed or even forced into allowing it, though?

[Traduction]

tous, est que les syndicats du crime sont très présents en Ontario. C’est un fait incontestable. Par ailleurs, il y a peu d’activité criminelle organisée au Manitoba ou en Alberta—peut-être vais-je trop loin. En tout cas, elle n’est pas aussi intensive qu’en Ontario.

**Le sénateur Nurgitz:** Ce que le témoin a dit c’est qu’il n’y en a pas au Manitoba. Je suis satisfait de la réponse donnée à ce sujet mais je pense qu’aucune indication ne nous a été donnée concernant la criminalité organisée en Alberta. Cela répond peut-être à votre question, monsieur le sénateur.

**Le sénateur Frith:** Est-ce exact, le niveau de la criminalité organisée est-il moindre en Alberta qu’en Ontario?

**Le chef Basse:** C’est tout à fait exact. La criminalité organisée est plus répandue en Ontario que dans toutes les provinces de l’Ouest mises ensemble.

**Le sénateur Barootes:** Elle est fonction de la concentration de la population.

**Le chef Basse:** Je ne dis pas qu’il n’y a pas de criminalité organisé. Au contraire, je pense qu’on la rencontre partout dans le pays, qu’elle affecte toutes les provinces mais certainement moins les autres que l’Ontario.

**Le sénateur Frith:** Ainsi que l’a dit le sénateur Barootes, cela est dû principalement à la concentration de la population. Par suite de votre témoignage, nous nous inquiétons des conséquences d’une législation plus laxiste concernant les jeux—résultat de ce projet de loi d’après vous—et des conséquences sur la criminalité organisée etc. Il paraîtrait logique que moi-même, ou un autre sénateur, dise: «Eh bien, si ce projet de loi pose un problème, l’Ontario ne doit pas laisser faire». Autrement dit, il y a deux étapes. Si ce projet de loi C-81 pose un problème, en raison de ses conséquences en Ontario, alors les seuls autorisés à exploiter des machines à sous aux termes de ce projet de loi sont les autorités ontariennes et le gouvernement de l’Ontario pourrait dire: «Si le Manitoba et l’Alberta veulent le faire, qu’ils le fassent mais nous ne le ferons pas et nous sommes les seuls à avoir le droit d’exploiter des casinos. Et nous décidons de ne pas exploiter de casinos en Ontario».

Quelle est votre réponse à cela et, ensuite, y a-t-il un effet de contamination si les jeux sont autorisés dans une province et pas dans une autre? Pourrait-on circonscrire le problème de cette façon?

**Le chef Basse:** Il me semble que les deux questions sont indissociables. Je ne sais pas si nous l’avons mentionné la dernière fois mais si l’on ouvre un casino à Hull, il y aura des répercussions sur la province de l’Ontario et particulièrement sur la ville d’Ottawa. Avec tout cet argent traversant la rivière, la ville d’Ottawa aura bien du mal à refuser les casinos chez elle. En outre, si la Constitution autorise quelqu’un au Québec à ouvrir un casino, est-ce que l’Ontario n’aura pas le même droit?

**Le sénateur Frith:** Oui, mais il n’est pas obligé de l’exercer.

**Le chef Basse:** Mais est-ce que la province de l’Ontario pourrait résister aux pressions ou, même, ne serait-elle pas contrainte à les autoriser?

*Text]*

**The Chairman:** You are referring to it from an economic point of view.

**Senator Frith:** So you think that someone would say that they were being deprived of equal rights and so on?

**Chief Basse:** Yes.

**Senator Frith:** So your answer, in a nutshell, is that you cannot insulate it. For example, Ontario cannot insulate itself against the consequences of this bill, even if it tried to not have provincially run casinos?

**Chief Basse:** That is right.

**The Chairman:** If there are no further questions, we will continue *in camera*.

The committee continued *in camera*.

*[Traduction]*

**La présidente:** Je suppose que vous parlez là de considérations économiques?

**Le sénateur Frith:** Vous pensez que quelqu'un se pourvoierait en justice disant qu'on le prive de l'égalité des droits, etc.?

**Le chef Basse:** Oui.

**Le sénateur Frith:** Votre réponse, en bref, est donc qu'on ne peut circonscrire les jeux. L'Ontario ne pourrait pas s'isoler des répercussions de ce projet de loi même s'il n'exploite pas de casinos?

**Le chef Basse:** Oui.

**La présidente:** S'il n'y a pas d'autres questions, nous allons siéger à huis clos.

La séance se poursuit à huis clos.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

*From the Legal firm of Gowling and Henderson (Ottawa):*

Mr. Emilio S. Binavince, Barrister and Solicitor.

*From the Legal firm of Ogilvie and Renault (Montréal):*

Mr. Michel A. Gagnon, Associate, representing the Inter-provincial Lottery Corporation.

*From the Royal Canadian Mounted Police:*

Mr. Henry Jensen, Deputy Commissioner;  
Sergeant R. G. Robinson, Gaming Specialist.

*From the Department of Justice:*

Mr. Richard Mosley, General Counsel, Criminal Law Policy and Amendments Section.

*From the Criminal Intelligence Service (Ontario):*

Mr. Howard Morton, Ontario Ministry of the Attorney General;  
Corporal Andy Durno, Ontario Provincial Police;  
Staff Sergeant Peter Benge, Metropolitan Toronto Police;

Chief Harold Basse, Waterloo Regional Police Force;  
Chief James Harding, Halton Regional Police Force;  
Inspector Donald Wilson, Director, Criminal Intelligence Service (Ontario).

*De l'étude de Gowling and Henderson (Ottawa):*

M. Emilio S. Binavince, avocat.

*De l'étude Ogilvie et Renault (Montréal):*

M. Michel A. Gagnon, associé, représentant la Société de la loterie interprovinciale Inc.

*De la Gendarmerie royale du Canada:*

M. Henry Jensen, sous-commissaire;  
Sergeant R. G. Robinson, spécialiste en matière de jeu.

*Du ministère de la Justice:*

M. Richard Mosley, avocat général, Section de la politique et de la modification du droit en matière pénale.

*Du «Criminal Intelligence Service (Ontario)»:*

M. Howard Morton, ministère du procureur général de l'Ontario;  
Caporal Andy Durno, Police provinciale (Ontario);  
Sergent d'état-major Peter Benge, force policière du Toronto métropolitain;  
Chef Harold Basse, force policière régionale de Waterloo;  
Chef James Harding, force policière régionale de Halton;  
Inspecteur Donald Wilson, directeur, «Criminal Intelligence Service (Ontario)».





First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Monday, December 16, 1985  
Tuesday, December 17, 1985  
Thursday, December 19, 1985  
Friday, December 20, 1985

Le lundi 16 décembre 1985  
Le mardi 17 décembre 1985  
Le jeudi 19 décembre 1985  
Le vendredi 20 décembre 1985

## Issue No. 35

## Fascicule n° 35

### Third and Fourth proceedings on:

### Troisième et quatrième fascicules concernant:

The Examination of Bill C-49, "An Act to amend the  
Criminal Code (prostitution)".

L'étude du projet de loi C-49, «Loi modifiant le Code  
criminel (prostitution)».

### Seventh and Eighth proceedings on:

### Septième et huitième fascicules concernant:

The Examination of Bill C-81, "An Act to amend the  
Criminal Code (lotteries)".

L'étude du projet de loi C-81, «Loi modifiant le Code  
criminel (loteries)».

## INCLUDING

## Y COMPRIS

Reports of the Committee on  
Bills C-49 and C-81.

Les Rapports du Comité sur les projets de loi  
C-49 et C-81



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*  
The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Barootes	Lewis
Buckwold	*MacEachen (or Frith)
Doyle	Robertson
Fairbairn	Robichaud
Flynn	*Roblin (or Doody)
Hastings	Stanbury

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman  
*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Barootes	Lewis
Buckwold	*MacEachen (ou Frith)
Doyle	Robertson
Fairbairn	Robichaud
Flynn	*Roblin (ou Doody)
Hastings	Stanbury

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

## ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Tuesday, December 3, 1985:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*), seconded by the Honourable Senator Barootes, for the second reading of the Bill C-49, intituled: "An Act to amend the Criminal Code (prostitution)".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator MacDonald (*Halifax*) moved, seconded by the Honourable Senator Barootes, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, November 27, 1985:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Nurgitz, seconded by the Honourable Senator Marshall, for the second reading of the Bill C-81, intituled: "An Act to amend the Criminal Code (lotteries)".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator Marshall, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

## ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 3 décembre 1985:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*), appuyé par l'honorable sénateur Barootes, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-49, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel (prostitution)».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) propose, appuyé par l'honorable sénateur Barootes, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 27 novembre 1985:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, appuyé par l'honorable sénateur Marshall, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-81, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel (loteries)».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur Marshall, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, DECEMBER 16, 1985  
(47)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, *in camera*, at 4:00 p.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Barootes, Doyle, Fairbairn, Frith, Hastings, Neiman, Nurgitz, Robertson, Robichaud and Stanbury. (10)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald Macdonald, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated December 3, 1985, resumed consideration of Bill C-49, intituled: "An Act to amend the Criminal Code (prostitution)".

The Committee reviewed the issues respecting Bill C-49.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 27, 1985, resumed consideration of Bill C-81, intituled: "An Act to amend the Criminal Code (lotteries)".

The Committee reviewed the issues respecting Bill C-81.

At 6:15 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, DECEMBER 17, 1985  
(48)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 11:00 a.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Barootes, Buckwold, Fairbairn, Frith, Lewis, Neiman, Nurgitz and Stanbury. (8)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald Macdonald, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated December 3, 1985, resumed consideration of Bill C-49, intituled: "An Act to amend the Criminal Code (prostitution)".

The Chairman discussed matters concerning Bill C-81, "An Act to amend the Criminal Code (lotteries)".

At 11:10 a.m., the Committee proceeded *in camera*.

The Committee considered proposals for a Report to the Senate.

*Ordered*,—That the Chairman report Bill C-49 to the Senate without amendment but with observations and recommendations.

## PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 16 DÉCEMBRE 1985  
(47)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 heures, à huis clos, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Barootes, Doyle, Fairbairn, Frith, Hastings, Neiman, Nurgitz, Robertson, Robichaud et Stanbury (10).

*Également présent:* De la Bibliothèque du Parlement: M. Donald Macdonald, attaché de recherches.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 décembre 1985, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-49, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel (prostitution)».

Le Comité étudie les questions se rapportant au projet de loi C-49.

Conformément à son ordre de renvoi du 27 novembre 1985, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-81, intitulé «Loi modifiant le Code criminel (loteries)».

Le Comité étudie les questions se rapportant au projet de loi C-81.

À 18 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE JEUDI 17 DÉCEMBRE 1985  
(48)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 heures, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

*Membres du Comité présent:* Les honorables sénateurs Barootes, Buckwold, Fairbairn, Frith, Lewis, Neiman, Nurgitz et Stanbury. (8)

*Également présents:* De la Bibliothèque du Parlement: M. Donald Macdonald, attaché de recherches.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 décembre 1985, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-49, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel (prostitution)».

La présidente discute de questions concernant le projet de loi C-81, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel (loteries)».

À 11 h 10, le Comité poursuit ses travaux à huis clos.

Le Comité étudie un projet de rapport au Sénat.

*Il est ordonné:* Que la présidente fasse rapport du projet de loi C-49 au Sénat, sans amendement, mais avec des observations et des recommandations.

At 12:10 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

À 12 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

#### THURSDAY, DECEMBER 19, 1985

(49)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:30 a.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Buckwold, Doyle, Fairbairn, Frith, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robertson and Stanbury. (9)

*Other Senators present:* The Honourable Senator Peter Bosa.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald Macdonald, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 27, 1985, resumed consideration of Bill C-81, intitled: "An Act to amend the Criminal Code (lotteries)".

At 9:50 a.m., the Committee proceeded *in camera*.

The Committee considered proposals for a Report to the Senate

The Honourable Senator Nurgitz, moved,—That (if requested) a per diem allowance to be determined by the Chairman and the Vice-Chairman of the Committee, be paid to Mr. Emilio S. Binavince who appeared before the Committee on Friday, December 13, 1985, to give evidence on Bill C-81.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Nurgitz, moved,—That the Clerk of the Committee be authorized to purchase such documents and books as deemed necessary by the Chairman and Vice-Chairman. (e.g. Criminal Code, Canada Law List . . .).

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Nurgitz, moved,—That reasonable travelling and living expenses be paid to Ms. Louise Lamb and Nancy Polikoff from the National Association of Women and the Law, who appeared before the Committee on October 10, 1985, to give evidence on the Divorce Legislation.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Nurgitz, moved,—That the Committee invite Mr. Justice Allen Linden, President of the Law Reform Commission of Canada for a dinner meeting early in the new year.

The question being put on the motion, it was —  
Resolved in the affirmative.

At 11:10 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

#### LE JEUDI 19 DÉCEMBRE 1985

(49)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Buckwold, Doyle, Fairbairn, Frith, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robertson et Stanbury. (9)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Peter Bosa.

*Également présent: De la Bibliothèque du Parlement:* M. Donald Macdonald, attaché de recherches.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 27 novembre 1985, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-81, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel (loteries)».

À 9 h 50, le Comité poursuit ses travaux à huis clos.

Le Comité examine un projet de rapport au Sénat.

L'honorable sénateur Nurgitz propose,—Que, sur demande, une allocation journalière, fixée par la présidente et le vice-président du Comité, soit versée à M. Emilio S. Binavince qui a témoigné devant le Comité le vendredi 13 décembre 1985 au sujet du projet de loi C-81.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Nurgitz propose,—Que le greffier du Comité soit autorisé à acheter les documents et les livres jugés nécessaires par la présidente et le vice-président. (Par exemple: le Code criminel, la liste des lois fédérales . . .).

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Nurgitz propose,—Que des dépenses raisonnables de voyage et de séjour soient versées à M<sup>mes</sup> Louise Lamb et Nancy Polikoff de l'Association nationale de la femme et le droit, qui ont témoigné devant le Comité le 10 octobre 1985 au sujet de la Loi sur le divorce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Nurgitz propose,—Que le Comité invite M. le juge Allen Linden, président de la Commission de réforme du droit du Canada à un dîner-rencontre au début de la nouvelle année.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 11 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

FRIDAY, DECEMBER 20, 1985

(50)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, *in camera*, at 1:45 p.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Barootes, Buckwold, Doyle, Fairbairn, Flynn, Neiman, Nurgitz and Robertson. (8)

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated November 27, 1985, resumed consideration of Bill C-81, intituled: "An Act to amend the Criminal Code (lotteries)".

After debate,

It was ordered,—That the Chairman report Bill C-81 to the Senate without amendment but with observations and recommendations.

The Honourable Senator Fairbairn, moved,—That the response from Saskatchewan, Manitoba and Quebec on Bill C-81 be printed as appendices to the Proceedings of this day (*see appendices "LEG-35-A" to "LEG-35-C" respectively*).

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

At 2:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

LE VENDREDI 20 DÉCEMBRE 1985

(50)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 13 h 45, à huis clos, sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Barootes, Buckwold, Doyle, Fairbairn, Flynn, Neiman, Nurgitz et Robertson. (8)

Conformément à son ordre de renvoi du 27 novembre 1985, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-81, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel (loteries)».

Après discussion, il est ordonné: Que le président fasse rapport du projet de loi C-81 au Sénat, sans amendement, mais avec observations et recommandations.

L'honorable sénateur Fairbairn propose,—Que les réponses de la Saskatchewan, du Manitoba et du Québec au sujet du projet de loi C-81 figurent en appendices aux délibérations de ce jour (*voir appendices «LEG-35-A» à «LEG-35-C» respectivement*).

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 14 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*



## REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, December 18, 1985

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

## ELEVENTH REPORT

Your Committee to which was referred Bill C-49, intituled: "An Act to amend the Criminal Code (prostitution)", has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, December 3, 1985, examined the said Bill and now reports the same without amendment but with the following observations and recommendations:

The Committee has considered Bill C-49, the Proposed Act to amend the *Criminal Code* in relation to prostitution. In doing so, we have reviewed the submissions made to, and the deliberations of, the Legislative Committee of the House of Commons which dealt with the Bill.

We recognize that street prostitution has caused serious problems in some Canadian cities. Clearly, there is a need for action to be taken to deal with these problems. We also acknowledge that Bill C-49 would give to law enforcement authorities the power to combat use of public places for the purpose of sexual dealing, and thus put an end to many of the activities which blight parts of our cities.

The Committee is concerned, however, with the breadth of the new offence embodied in the Bill. It seeks to criminalize a broad range of conduct not necessarily connected with the immediate evil of prostitution in public places—nuisance and the disruption of public order. Paragraph (c) of proposed section 195.1, in particular, is very widely drawn, prohibiting the act of stopping or attempting to stop any person, or of communicating or attempting to communicate with any person "for the purpose of engaging in prostitution or of obtaining the sexual services of a prostitute". This provision will potentially criminalize activity falling considerably short of nuisance. It also confers on peace officers and prosecutors a large degree of discretion to lay charges and thereby invoke attendant publicity particularly when read in the context of the definition of "public place" in proposed subsection (2): "any place to which the public have access as of right or by invitation, express or implied, and any motor vehicle located in a public place or in any place open to public view".

By virtue of this definition it would be possible for the police to pursue persons who communicate, discreetly, for the purpose of prostitution, or what appears to be prostitution, in a bar, a club, or in a public park. Apparently, the police take the position that it is not their intention to do so, but rather to concentrate on the use of the streets for prostitution purposes. The Committee is troubled that such broad powers are being given to the police, and that an identical standard is to be applied to all public places.

## RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 18 décembre 1985

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

## ONZIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déferé le Projet de loi C-49, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel (prostitution)», a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 3 décembre 1985, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement mais avec les observations et recommandations suivantes:

Le Comité a étudié le projet de loi C-49, Loi modifiant le Code criminel en matière de prostitution et a examiné les mémoires présentés au Comité législatif de la Chambre des communes qui s'occupait de ce projet de loi, ainsi que les délibérations dudit Comité.

Les membres du Comité reconnaissent que la prostitution sur la voie publique a causé des problèmes assez gênants à certaines villes canadiennes. De toute évidence des mesures doivent être prises pour corriger la situation. Nous reconnaissons également que le projet de loi C-49 donnerait aux autorités chargées de faire respecter la loi les moyens d'empêcher que les endroits publics ne soient utilisés pour des échanges se rapportant au sexe, et mettrait ainsi un terme aux nombreuses activités qui ternissent la réputation de certaines parties de nos villes.

Le Comité s'inquiète néanmoins de l'ampleur des nouvelles dispositions du projet de loi. Celui-ci vise en effet à rendre criminelles toute une série d'activités qui ne sont pas nécessairement ni immédiatement liées à la prostitution dans un endroit public, à savoir la nuisance et la perturbation de l'ordre public. L'alinéa 195.1 (1)c) proposé, notamment, est libellé de façon extrêmement large; il interdit tout geste dont l'objet est d'arrêter ou de tenter d'arrêter une personne, ou de quelque manière que ce soit de communiquer ou de tenter de communiquer avec elle «dans le but de se livrer à la prostitution ou de retenir les services d'une personne qui s'y livre». En vertu de cette disposition, une foule d'activités qui sont loin d'être une entrave à la libre circulation pourraient être jugées criminelles. Cette même disposition investit également les agents de la paix et les procureurs d'un large pouvoir discrétionnaire pour porter des accusations et invoquer la publicité conséquente, surtout si elle est lue parallèlement à la définition qui est donnée de «endroit public» au paragraphe (2) du même article: «tout lieu auquel le public a accès de droit ou sur invitation, expresse ou implicite; y est assimilé tout véhicule à moteur situé dans un endroit soit public soit situé à la vue du public.»

Aux termes de cette définition, il serait possible qu'un policier poursuive des personnes qui ont un échange discret à des fins de prostitution ou à ce qui pourrait être de la prostitution, dans un bar, un club ou un stationnement public. Les policiers n'auraient, apparemment, pas l'intention d'aller aussi loin, et se contenteraient d'empêcher que les rues soient utilisées à cette fin. Néanmoins, le Comité est inquiet à l'idée qu'on donne aux corps policiers des pouvoirs aussi étendus et que la

While the Bill will no doubt effectively suppress the worst aspects of public prostitution, it will also have other consequences. For example, it will affect a large number of people, giving them criminal records, thereby making it that much harder for prostitutes to remove themselves from the business. One matter which it may be appropriate for the review committee established under clause 2 of the Bill to consider is whether the criminal law is the best method of handling the problem. The Committee is not convinced that the nuisance caused by street prostitution is beyond the legislative power of the provinces and municipal governments to deal with. It may require a degree of delegation of power from the federal government and creative initiatives within their own legislative competence by the provinces, but this should not deter a thorough reconsideration of whether the use of the criminal sanction (at least in the harsh terms of Bill C-49) can be abandoned in this area. We would thus hope that the new offence could be considered as an interim measure, to give our governments—federal, provincial and municipal—a period free of public pressure to consider of whether the issue of public prostitution can be dealt with just as effectively and in a less punitive way, and in a way most suited to the nature of the problem in a particular area.

The Committee commends the intention of the government, expressed in this Bill, that the customers of prostitutes should be equally culpable for activities which are proscribed by the new offence. This would end the present situation with respect to the existing solicitation offence, whereby courts of appeal have differed as to whether or not a prostitute's customer can be charged with solicitation. It is clear that a considerable amount of the nuisance and disruption caused by public prostitution is attributable to the actions of customers. In fairness, they should risk the same punishment as the prostitutes themselves.

This being said, we share the concern of several of the witnesses who appeared before the Legislative Committee of the House of Commons that, in practice, there may be few prosecutions of customers (who are, for the most part, men) because the investigative techniques used, such as undercover police, will be directed principally against female prostitutes. We realize that investigation and prosecution of criminal offences are matters beyond federal jurisdiction. There would seem to be little more the federal government can do to ensure that both customers and prostitutes are prosecuted with the same vigour. Thus, we would urge the provinces to make efforts to see that the new offence in Bill C-49 is brought to bear equally against those who violate its terms.

In presenting this Bill, the Minister of Justice had made frequent reference to the fact that the Special Committee on Por-

mène norme s'applique indistinctement à *tous* les endroits publics.

Le projet de loi fera sans aucun doute disparaître l'aspect le plus vil de la prostitution publique, mais il aura d'autres conséquences. À cause de lui, en effet, un assez grand nombre de personnes qui se livrent à la prostitution se retrouveront avec un casier judiciaire, et il leur sera d'autant plus difficile d'en sortir. À l'article 2, le projet de loi prévoit la formation d'un comité d'examen au bout d'un certain temps. Ce comité pourrait notamment être chargé d'établir si le droit pénal est le meilleur moyen de lutter contre le problème de la prostitution. Le Comité n'est pas convaincu que la prostitution sur la voie publique cause une nuisance contre laquelle les autorités provinciales et municipales sont impuissantes sur le plan légal. Il y a peut-être lieu que le gouvernement fédéral délègue certains pouvoirs, et que les provinces prennent des initiatives dans les limites de leurs compétences; mais ce n'est pas une raison suffisante pour refuser de réexaminer la question de savoir si le recours à une sanction pénale (aussi dure que celle prévue dans le projet de loi C-49) peut être abandonnée dans ce domaine. Nous osons par conséquent espérer que la nouvelle infraction soit considérée comme une mesure provisoire qui donne aux autorités publiques—fédérale, provinciales et municipales—une période de réflexion au cours de laquelle, loin des pressions du public, elles pourraient considérer si toute cette question de la prostitution en public ne devrait pas être traitée d'une façon moins punitive, mais tout aussi efficace, et qui s'harmonise davantage à la nature profonde du problème dans un domaine particulier.

Le Comité félicite le gouvernement d'avoir eu l'intention, bien exprimée dans ce projet de loi, de considérer les clients de personnes qui se livrent à la prostitution comme aussi coupables que ces dernières pour des activités prosrites par les nouvelles dispositions de la loi. On mettrait ainsi fin à ce qui se passe en ce moment concernant la sollicitation, au sujet de laquelle les cours d'appel ne sont pas du même avis sur la question de savoir si le/la client(e) d'un(e) prostitué(e) peut-être accusé(e) de sollicitation. Il est certain que la nuisance et la perturbation dont la prostitution est cause sur la voie publique sont en grande partie attribuables aux agissements des client(e)s. En toute justice, ils/elles devraient être passibles de la même punition que les prostitué(e)s.

Cela dit, nous estimons, à l'instar de plusieurs témoins qui ont comparu devant le Comité législatif de la Chambre des communes, qu'en pratique peu de clients (dont la plupart sont des hommes) seront poursuivis parce que les techniques d'enquête mises en œuvre, et notamment le recours à des agents secrets, viseront principalement les prostituées. Nous sommes bien conscients du fait que les enquêtes et poursuites relatives à des infractions criminelles ne sont pas du ressort du gouvernement fédéral. Celui-ci ne peut donc guère faire davantage pour s'assurer que les clients des prostitués soient poursuivis avec la même vigueur que celles-ci. Nous pressons enfin les provinces de faire les efforts requis pour que les dispositions du projet de loi C-49 qui ajoutent une nouvelle infraction soient appliquées de la même manière contre toutes les personnes qui les enfreignent.

En présentant ce projet de loi, le ministre de la Justice a signalé à plusieurs reprises que le Comité spécial d'étude de la



ography and Prostitution (the "Fraser Committee") had recommended the enactment of a similar offence in its report of April 1985. But that Committee also made a series of other recommendations, dealing with modification of other areas of the *criminal law* (such as the bawdy house provisions and the procuring offences in the *Criminal Code*) which would go a considerable way to decriminalizing certain aspects of prostitution. The Fraser Committee also stressed that its recommendations should be considered as a unified whole, and should not be dealt with on a piecemeal basis. However, the Minister has indicated that Bill C-49 is a first step to deal with an urgent problem, and that further amendments concerning prostitution will be forthcoming in the new year. We welcome this pledge by the Minister, and would urge that the other amendments be brought forward as soon as is practically possible.

A matter of particular concern to this Committee is the plight of juvenile prostitutes. Bill C-49 would have a considerable impact on them. Whereas adult prostitutes have some degree of flexibility in adapting to the changes in the law, in that they can move to bars and clubs from the streets where chances of prosecution may be lessened, it is possible that the juvenile prostitute market may be driven "underground", and that these children may be forced even further into the control of pimps. While one would hope that the view expressed in the House Committee is accurate—that the new offence will make street prostitution less attractive to the young and thus deter them from taking it up—we doubt that it will have a deterrent effect for a number of juveniles. As both the Fraser Committee and the Committee on Sexual Offences Against Children and Youths (the "Badgley Committee") have found, the causes of juvenile prostitution are both various and complex. It is unlikely that the existence of a criminal sanction will have much of a deterrent effect.

If the criminalizing of juvenile prostitutes is to have any salutary effect, it must be done in conjunction with measures which will attempt to assist these children and provide positive alternatives to life on the street. If the only legacy left to a juvenile of a conviction under Bill C-49 is a record, it is likely to do more harm than good. This Committee would urge both the federal and provincial governments to take immediate action to implement some of the recommendations of the Fraser and Badgley Committees which would try to provide protection, counselling, education and job training to young prostitutes. One matter which could be quickly dealt with, and which both Committees recommended, would be the introduction of a new offence, punishable by severe sanctions, directed against adults who engage in acts of prostitution with young persons. If any act of prostitution alone merits criminalization and punishment, surely that is the one.

The final element of Bill C-49 upon which we wish to comment is the provision for review of the amendment by a com-

pornographie et de la prostitution (Comité Fraser) avait recommandé la création d'une infraction analogue dans son rapport d'avril 1985. Mais le Comité Fraser a également formulé d'autres recommandations, modifiant aussi certaines dispositions du *Code criminel* (comme celles portant sur les maisons de débauche et le proxénétisme) qui contribueraient à décriminaliser sensiblement certains aspects de la prostitution. Il a également insisté pour que ses recommandations soient considérées comme formant un tout, et qu'elles ne soient pas adoptées à la pièce. Le Ministre a toutefois fait savoir que le projet de loi C-49 ne constitue qu'un premier pas en vue de régler un problème urgent, et que d'autres amendements touchant la prostitution seront présentés au cours de l'an prochain. Nous félicitons le Ministre de cette initiative et le prions de bien vouloir soumettre ces amendements aussitôt qu'il lui sera matériellement possible de le faire.

S'il est un aspect qui inquiète particulièrement le Comité, c'est bien celui du fléau que représente la prostitution chez les jeunes. Le projet de loi C-49 aurait des conséquences importantes chez ce groupe. Alors que les prostituées adultes auront assez de facilité à adapter leur comportement en fonction des nouvelles modalités législatives, en ce sens qu'il est probable qu'ils chercheront à se livrer à la prostitution dans les bars ou les clubs, où le risque d'être arrêté sera moins grand, plutôt que sur la voie publique, il se pourrait que les jeunes soient forcés de s'y adonner dans des lieux clandestins où ils seraient davantage sous l'emprise des proxénètes. Bien qu'il soit éminemment souhaitable que les vues exprimées par le Comité de la Chambre des communes s'avèrent—que la création de cette nouvelle infraction rende la prostitution sur la voie publique moins attrayante pour les jeunes et, partant, les en détourne—nous doutons qu'elle ait un effet dissuasif aussi important chez bien des jeunes. Comme l'ont constaté le Comité Fraser et le comité chargé d'étudier les infractions sexuelles exploitant les enfants et les jeunes (Comité Badgley), les affaires de prostitution mettant en cause des jeunes sont variées et complexes. Il est donc peu probable que l'existence de sanctions pénales aura un effet dissuasif sensible sur ce genre d'activité.

Si la criminalisation de la prostitution chez les jeunes doit avoir un effet salutaire, elle devra s'accompagner de mesures et de solutions de rechange positives en vue d'aider ces jeunes à se débrouiller ailleurs que dans la rue. Si pour avoir été trouvé coupable d'une infraction aux termes du projet de loi C-49, le jeune doit hériter d'un dossier, cette mesure législative pourrait bien être plus préjudiciable que salutaire. Notre Comité presse donc les gouvernements fédéral et provinciaux à appliquer immédiatement certaines des recommandations des comités Fraser et Badgley, notamment celles qui prônent l'établissement de mesures de protection, de services d'orientation, de programmes éducatifs et de services de formation professionnelle à l'intention des jeunes prostitués. Un aspect auquel on devrait s'attaquer dès maintenant et à propos duquel les deux comités ont formulé des recommandations, serait la création d'une nouvelle infraction, punissable par l'imposition de sanctions sévères aux adultes qui se livraient à la prostitution en compagnie de jeunes. S'il est un genre de prostitution qui mérite d'être criminalisé et puni, c'est sûrement celui-là.

Le dernier point du projet de loi C-49 sur lequel notre Comité voudrait apporter un commentaire est la disposition



mittee of the House of Commons, to be undertaken within three years of its coming into force, and to be completed within a year (or such further time as the House may authorize). In light of our concerns about certain elements of the Bill, we view this review process as a positive element of it, particularly in relation to monitoring its application to young persons. Some members of the Committee would go so far as to recommend that the time period for commencement of the review be abridged to eighteen months, and that it be completed within six months of this being undertaken. On the other hand, we realize that the collection and analysis of data on prosecutions under the Bill may take some time, and that comprehensive review may not be feasible in so short a period, given the uncertainties and vagaries of the Parliamentary calendar. Clause 2(1) of the Bill may be so broadly worded, however, that it would be possible for the review committee to be designated or established immediately upon the coming into force of the Bill, and it would be possible for that committee to begin an immediate interim analysis of the operation of the legislation far in advance of its ultimate report date four years (or more) hence. Even if this is not possible, we would urge that consideration be given by the Department of Justice to an early and continuous release of information and statistics on the operation of the Bill to Parliamentarians, or to committees such as, our own, or the House of Commons Standing Committee on Justice and Legal Affairs.

The Committee does have serious concerns about Bill C-49. However, we are prepared, on balance, to approve it without amendment in view of the provisions for review which are included, and having regard to the assurances of the Minister of Justice that further legislation dealing with other aspects of prostitution will be forthcoming.

Respectfully submitted,

Friday, December 20, 1985

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

## TWELFTH REPORT

Your Committee to which was referred Bill C-81, intituled: "An Act to amend the Criminal Code (lotteries)", has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, November 27, 1985, examined the said Bill and now reports the same without amendments but with the following observations and recommendations:

Bill C-81 is a proposed Act to amend the *Criminal Code* in relation to "lotteries", or gaming and betting in general. But it is also one element of the federal government's fulfillment of its perceived obligations pursuant to an agreement entered into with the provinces in June 1985. Under that agreement, the provinces promise to pay, through the agency of the Interprovincial Lottery Corporation, \$100,000,000 to the federal government and to discontinue certain litigation between the Cor-

prévoyant la révision et la modification par un Comité de la Chambre des communes de l'article 195.1 du *Code criminel* trois ans après l'entrée en vigueur de la présente loi et le dépôt du rapport dudit Comité dans l'année qui suit le début de son étude (ou dans tout autre délai que la Chambre pourrait autoriser). Compte tenu de nos restrictions au sujet de certains éléments du projet de loi, nous considérons que cette procédure d'examen consitue un élément positif du projet de loi, en particulier en ce qui concerne la surveillance de la façon dont il est appliqué à l'endroit des jeunes. Certains membres du Comité iraient même jusqu'à recommander que le délai prévu pour le début de l'étude soit ramené à dix-huit mois, et que cet examen soit terminé dans les six mois suivant son début. Par ailleurs, nous sommes conscients que la cueillette et l'analyse des données sur les accusations qui auront été portées en vertu de cette loi pourraient exiger d'assez longues recherches, et qu'il ne serait peut-être pas possible de réaliser une étude complète en si peu de temps, compte tenu des imprévisibilités et des fantaisies du calendrier parlementaire. Il serait toutefois possible de reformuler le paragraphe 2(1) du projet de loi en termes plus vagues pour permettre de former ou de créer un comité de révision dès l'entrée en vigueur du projet de loi. Ce comité pourrait amorcer une analyse provisoire sur les effets immédiats de cette loi bien longtemps avant la production de son rapport final (qui serait déposé dans quatre ans ou plus). Même si cela n'est pas possible, nous prions le ministère de la Justice de songer à fournir, peu après l'entrée en vigueur de la loi et de façon périodique, des renseignements et des statistiques sur le fonctionnement de la loi aux parlementaires, ou à des comités comme le nôtre ou le Comité permanent de la Chambre des communes de la justice et des affaires juridiques.

Notre Comité entretient de sérieuses réserves au sujet du projet de loi C-49. Nous sommes par ailleurs prêts à l'adopter sans amendement compte tenu qu'on y a inclus une procédure de révision et que le ministre de la Justice nous a donné l'assurance qu'une autre loi portant sur d'autres aspects de la prostitution serait présentée plus tard.

Respectueusement soumis,

Le vendredi 20 décembre 1985

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

## DOUZIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déferé le Projet de loi C-81, intitulé: «Loi modifiant le Code criminel (*loteries*)», a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 27 novembre 1985, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement mais avec les observations et recommandations suivantes:

Le Projet de loi C-81 vise à modifier le *Code criminel* pour ce qui a trait aux loteries, c'est-à-dire les jeux de hasard et les paris en général. Mais il s'agit également d'un élément dans la réalisation des obligations apparentes du gouvernement fédéral découlant d'une entente conclue avec les provinces en 1985. En vertu de cette entente, les provinces s'engagent à verser par l'entremise de la Société de la loterie interprovinciale Inc. la somme de 100 millions de dollars au gouvernement fédéral et à

poration and the federal government. In exchange, the federal government has promised to do several things:

(i) to introduce amendments to Part V of the *Criminal Code*, removing the permission therein for the federal government to conduct lotteries and other forms of gaming; and to make changes to other provisions dealing with gaming;

(ii) to refrain from re-entering the field of gaming and betting, and to ensure that the rights of the provinces in that area are not reduced or restricted;

(iii) to use its "best efforts" to ensure that the winding up of the Sports Pool Corporation and Loto Canada Inc. are accomplished; and

(iv) to discontinue the appeal to the Supreme Court of Canada of the decision of the Quebec Court of Appeal in the case of Attorney General of Canada v. Loto-Quebec.

The proposed amendments to the *Code*, under the agreement, are to be subject to "consultation" with the provincial attorneys general, and the federal government is to use its "best efforts" to ensure that they are passed and proclaimed in force no later than December 31, 1985. One of the principal objectives of the agreement is to provide funding for the Winter Olympics in Calgary, Alberta in 1988.

The Committee has a number of concerns with regard to Bill C-81, and with regard to the agreements from which it derives. These concerns have reference to both its substance, and the process by which it was developed. At the outset, however, we wish to make it clear that we do not feel legally constrained by the "deadline" of December 31, 1985 contained in the agreement. The advice the Committee has received convinces us that the agreement is a political arrangement between the federal government and the provinces, and is not legally enforceable as such, in the sense that there could be justiciable remedies for default of any of the "obligations" in it. Thus, we do not feel that the Committee could put the federal government in legal jeopardy by the manner in which we deal with the Bill. In any event, we are also satisfied that, in presenting this Bill to the Senate, after having secured passage in the House of Commons, the government has used its "best efforts", as required in the agreement, to have the amendments proclaimed.

We now turn to the question of process—how this legislative initiative developed and was submitted to Parliament. The genesis of the proposed amendments to the criminal law embodied in Bill C-81 was unusual, to say the least. They first appeared, in draft form, in a schedule to the June 1985 agreement. That agreement was signed not by the federal Attorney General and his provincial counterparts; but by the Minister of Fitness and Amateur Sport and the ten provincial ministers under whose authority permitted lotteries and gaming fall. Notwithstanding the reference in that agreement to consultation with ministers responsible for the administration of justice, we are not satisfied that this was ever adequately done.

mettre fin au litige qui existe entre la société et le gouvernement fédéral. En échange, le gouvernement fédéral a promis:

(i) d'apporter des modifications à la partie V du *Code criminel*, en y supprimant la permission que détenait le gouvernement d'organiser des loteries et d'autres formes de jeux de hasard; et d'apporter des changements à d'autres dispositions touchant les jeux de hasard;

(ii) de ne pas se relancer dans le domaine des jeux et paris, et de veiller à ce que les droits des provinces dans ce domaine ne soient ni réduits ni restreints;

(iii) de mettre «tout» en œuvre pour s'assurer de la dissolution de la Société canadienne des paris sportifs et de Loto-Canada Inc.; et

(iv) d'abandonner les procédures en appel qu'il a entreprises auprès de la Cour suprême du Canada relativement au jugement de la Cour d'appel du Québec dans l'affaire du Procureur général du Canada vs Loto-Québec.

En vertu de l'entente, les modifications qui devaient être apportées au *Code* doivent faire l'objet de «consultations» avec les procureurs généraux des provinces, le gouvernement fédéral étant également tenu d'utiliser «tous les moyens à sa disposition» pour veiller à ce que ces modifications soient adoptées et proclamées en vigueur au plus tard le 31 décembre 1985. Un des grands objectifs de l'entente est d'assurer le financement des Jeux Olympiques d'hiver à Calgary (*Alberta*) en 1988.

Le Projet de loi C-81 ainsi que l'entente qui a précédé cette mesure législative comportent certains aspects qui préoccupent le Comité aussi bien sur des questions de fond que sur la façon dont on a procédé pour mettre le projet de loi au point. Cela dit, nous aimerions affirmer que, sur le plan légal, nous ne sommes pas tenus de respecter la «date limite» du 31 décembre 1985 spécifiée dans l'entente. Sur la foi des renseignements fournis au Comité, nous sommes convaincus que l'entente est le résultat d'un arrangement politique intervenu entre le gouvernement fédéral et les provinces qui, comme tel, n'est pas légalement exécutoire, en ce sens que la non exécution de l'une quelconque des obligations qu'elle contient pourrait bien se prêter à d'éventuels redressements fort justifiables. Ainsi, nous estimons que par la façon dont nous avons abordé le projet de loi, le Comité ne pourrait compromettre le gouvernement sur le plan légal. De toute manière, nous sommes convaincus qu'en présentant ce projet de loi au Sénat, après en avoir assuré l'adoption à la Chambre des communes, le gouvernement a «tout mis en œuvre» comme c'est stipulé dans l'entente, pour que les modifications soient adoptées.

Nous passons maintenant à la question de procédure, c'est-à-dire à la manière dont cette mesure législative a été élaborée et présentée au Parlement. L'origine des modifications incorporées au Projet de loi C-81 que l'on se proposait d'apporter au droit pénal était, pour le moins, peu commune. Elles ont apparu, pour la première fois, dans une annexe à l'entente de juin 1985. Plutôt que d'être signée par le procureur général fédéral et par ses homologues provinciaux, cette entente a été paraphée par le ministre d'État, Condition physique et Sport amateur et par les dix ministres provinciaux dont relèvent les loteries et les jeux autorisés. Nonobstant l'allusion à la consultation, faite dans cette entente, avec les ministres responsables de l'administration de la justice, nous ne sommes pas certains que cette consultation ait eu lieu de façon adéquate.



In an appearance before the Committee a representative of the Attorney General of Ontario took the position that the customary process by which changes to the *Criminal Code* are made was not respected in the case of this Bill. He outlined the usual process which accompanies such amendments including the following:

- An idea for change is studied by the Law Reform Commission or the Criminal Code Review Section of the Department of Justice. The idea can originate within the government, from the public, or from a body such as the Uniform Law Conference.
- Formal substance is given to the idea in the form of study papers, working papers or reports from the Law Reform Commission or the Department.
- There are multilateral and bilateral consultations among federal and provincial departments of justice, involving telephone communications, formal meetings and written exchanges. Often, there is also extensive consultation with the public at this stage.
- The federal Department of Justice prepares a position with respect to provincial or public concerns. That position is presented to the Cabinet.
- Following approval by the Cabinet, a legislative draft is prepared, and then a draft bill. The draft bill is often circulated through the forgoing process again.
- Finally, the bill is introduced in the Senate or House of Commons, where again there can be input from the public and provincial governments in either or both Houses of Parliament.

According to that official, this customary process was not followed with respect to Bill C-81. In his view the amendments were prepared in haste, without very much consultation. While he does not expect that entire process to be necessary with every change to the *Code*, he took the position that at least some of its elements could have been respected. He was, however, careful not to lay the blame for this at the door of the federal Department of Justice.

The Committee finds itself in substantial agreement with the submissions made by the representative of the Attorney General of Ontario with respect to this issue of process. We believe that even minor amendments to the *Criminal Code* (and we, as will be seen, do not believe that the amendments in Bill C-81 are in any way "minor") should be the subject of thorough and careful consultation with the law officers of the provinces who are directly responsible for the administration of justice in their jurisdictions. The process described above should be abridged only in very exigent circumstances. Those circumstances did not exist with respect to this Bill. A representative of the federal Department of Justice who appeared before us took the position that no formal or even informal process is required before the federal government can exercise its jurisdiction over substantive criminal law. This is no doubt constitutionally correct, but surely, in our federation, it makes eminent good sense to have and foster cooperation between

Lors de sa comparution devant le Comité, un représentant du procureur général de l'Ontario a affirmé que la procédure normale utilisée pour apporter des modifications au *Code criminel* n'a pas été respectée dans le cas du présent projet de loi. Il a exposé la procédure habituelle suivie dans des modifications de ce genre et qui comprend notamment ce qui suit:

- La Commission de réforme du droit ou le bureau de révision du Code criminel du ministère de la Justice étudie une idée en vue d'une modification. L'idée peut provenir du gouvernement, du public ou d'un organisme comme la Conférence sur le droit uniforme.
- L'idée est concrétisée au moyen d'un document d'étude, d'un document de travail ou de rapports émanant de la Commission de la réforme du droit ou du ministère.
- Les ministères de la justice fédéral et provinciaux entreprennent des consultations multilatérales et bilatérales au moyen de communications téléphoniques, de réunions officielles et d'échanges de lettres. À ce stade-ci on a souvent recours à une consultation exhaustive auprès du public.
- Le ministère fédéral de la Justice prépare sa position par rapport aux préoccupations de gouvernements provinciaux ou du public. Cette position est exposée au Cabinet.
- Une fois que le Cabinet approuve cette position, on procède à la préparation d'un avant-projet législatif puis d'un projet de loi. Bien souvent, le projet de loi est mis en circulation, une nouvelle fois, à travers les étapes précédentes.
- Enfin, le projet de loi est déposé au Sénat ou à la Chambre des communes alors que, une fois encore, le public et les gouvernements provinciaux peuvent y exprimer leurs points de vues, dans l'une ou l'autre des Chambres ou dans les deux à la fois.

Selon ce représentant, cette procédure habituelle n'a pas été suivie dans le cas du Projet de loi C-81. À son avis, les modifications ont été préparées à la hâte, avec très peu de consultation. Bien qu'il ne s'attende pas à ce qu'il soit nécessaire de suivre toutes les étapes pour chaque modification apportée au *Code*, il estime qu'on aurait pu, au moins, tenir compte de quelques-uns de ces éléments. Il s'est, toutefois, bien gardé d'en jeter le blâme sur le ministère fédéral de la Justice.

Le Comité est foncièrement d'accord avec les motifs allégués par le représentant du procureur général de l'Ontario en égard à cette question de procédure. Nous estimons que même des modifications mineures au *Code criminel* (et, comme on le constatera d'ailleurs, nous ne croyons pas du tout que les modifications au projet de loi C-81 puissent être qualifiées de «mineures») devraient donner lieu à des consultations très approfondies avec les juristes-conseils des provinces directement chargés de l'administration de la justice sur leur territoire. Ce processus ne devrait être abrégé que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles. Or, aucune circonstance semblable n'existait à propos de ce projet de loi. Un représentant du ministère fédéral de la Justice qui a comparu devant nous a soutenu que le gouvernement fédéral pouvait exercer son pouvoir en matière de droit pénal, sans avoir à respecter un processus, officiel ou autre. C'est vrai d'un strict point de vue constitutionnel, mais, dans notre fédération, il est bien plus



federal law officers who formulate our laws and their counterparts who administer those laws. In this regard, it is instructive to note that even the federal justice official who appeared before us expressed some frustration with the process in this case, particularly in relation to the inclusion of the deadline in the agreement.

The Committee has taken steps to consult with the provinces on this Bill. As noted above, we heard submissions from the Province of Ontario. We also communicated with the attorneys general of the other provinces. Only one other attorney general, the Honourable Roland Penner of Manitoba, has directly contacted the Committee to inform us of his general satisfaction with the Bill. We proceed on the assumption that the other provinces also do not have significant objection to it. We would urge that, in the future, ministers responsible for the administration of justice be involved in the formulation and consideration of all amendments to the criminal law, and that the customary consultative process with the provinces with respect to such amendments should only be disregarded or abridged in exceptional circumstances.

We now turn to the substance of the Bill. In his appearance before the Committee, the Minister of Fitness and Amateur Sport indicated that the Bill would essentially do two things: remove the exemption which the federal government now enjoys from certain lottery and gaming offences, and "clarify" the law with respect to other provisions in Part V of the *Criminal Code*. In subsequent testimony from officials of the Department of Justice, however, it was submitted that the amendments to Part V would impose further restrictions with respect to some gaming offences; and on the other hand, somewhat widen the scope of gaming which can be conducted, or permitted, by the provinces.

On this issue of the real effect of the amendments the Committee heard a considerable amount of conflicting interpretative evidence. An understanding of the issues in this area is rendered difficult by the almost impenetrable language of Part V. It is a complex and confusing part of the *Code*, and we look forward to an early revision which we understand is part of a larger project to review the whole statute.

As we understand it, Bill C-81 would do the following, in addition to removing the federal government from lotteries and gaming:

1. It would broaden the exemption in s.189(3) in respect of certain games to apply to "annual fairs and exhibitions" rather than only to agricultural fairs or exhibitions, so that fairs involving fish products could take advantage of the exemption.

sensé de maintenir et de favoriser la coopération entre les conseillers juridiques fédéraux chargés d'élaborer nos lois et leurs homologues provinciaux qui doivent veiller à leur application. À cet égard, il est révélateur que même les fonctionnaires fédéraux du ministère de la Justice qui ont comparu devant nous se sont dit insatisfaits de la façon de procéder au moins sous un rapport, à savoir l'inclusion du délai dans l'Entente.

Le Comité a fait des démarches pour consulter les provinces au sujet de ce projet de loi. Comme nous l'avons déjà indiqué, nous avons entendu les mémoires de la province de l'Ontario. Nous nous sommes également mis en communication avec les procureurs généraux des autres provinces. Un seul d'entre eux, l'honorable Roland Penner du Manitoba, s'est mis directement en rapport avec le Comité pour l'informer qu'il était en général satisfait de ce projet de loi. Au point où nous en sommes, nous supposons donc que les autres provinces n'y voient pas d'objection majeure. Nous demandons néanmoins avec insistance qu'à l'avenir les ministres responsables de l'administration de la justice participent à l'élaboration et à l'étude de tous les amendements du droit pénal; et qu'on n'évite ou n'abrège le processus normal de consultation avec les provinces concernant ces amendements seulement dans des circonstances exceptionnelles.

Passons maintenant au contenu du projet de loi. Quand il a comparu devant le Comité, le ministre d'État—Condition physique et Sport amateur a signalé que le projet de loi aurait essentiellement deux effets: faire disparaître l'exemption de l'application du *Code criminel* dont jouit le gouvernement fédéral en ce qui concerne l'exploitation des loteries et des jeux, et «clarifier» le texte de loi en ce qui concerne les autres dispositions de la partie V du *Code criminel*. Au cours de témoignages subséquents, les représentants du ministère de la Justice ont toutefois signalé que les amendements à la partie V imposeraient des restrictions supplémentaires en ce qui concerne la définition des infractions relatives à l'exploitation des jeux de hasard, mais du même coup élargiraient l'éventail des jeux de hasard qui peuvent être exploités par une province ou par tout autre détenteur d'une licence délivrée par elle.

Concernant les effets qu'auraient en pratique ces amendements au *Code criminel*, le Comité a entendu des opinions fort variées qui dénotaient une interprétation souvent contradictoire. Le libellé pratiquement impénétrable de la partie V du *Code criminel* rend très difficile la compréhension de cette question. Cette partie du *Code* est rédigée dans des termes complexes et qui prêtent à confusion et il serait souhaitable que le gouvernement reformule très bientôt ce chapitre dans le cadre de son projet de refonte globale du *Code criminel*.

Si notre interprétation est juste, en plus de ne plus permettre au gouvernement fédéral d'exploiter des loteries et des jeux de hasard, le projet de loi C-81 aurait pour effet:

1. D'étendre les exemptions décrites au paragraphe 189(3) aux jeux exploités dans une «foire ou exposition annuelle» plutôt que de n'exclure que les foires et les expositions agricoles comme le prévoit la loi actuelle; par conséquent, toute foire où l'on exposerait des produits de la pêche serait désormais exemptée.

2. It would allow all those who are provincially licensed to conduct gaming under s.190 to use wheels of fortune. At present, only a restricted few licencees are so permitted.

3. It would forbid betting or pool-selling on a race, fight or single sporting event under s.190. At present, it is arguable that, those who are permitted to conduct lottery schemes or games may become involved in such betting and pool-selling.

4. It would restrict the availability of gaming computers and video devices, as well as slot machines, to lottery schemes actually conducted and managed by the provinces. At present, it is arguable that, those who may conduct gaming under provincial licence are not precluded from using these devices.

These last two matters are a subject of some controversy. According to officials of the federal Department of Justice, the 1983 decision of the Quebec Court of Appeal in the case of *Attorney General of Canada v. Loto Quebec* has resulted in betting and pool-selling, as well as slot machines and similar devices, being legally available to those who are permitted to conduct gaming and lottery schemes under s.190. Thus Bill C-81 would place new restrictions on their use. The representative of the Attorney General of Ontario takes the position, however, that that decision is far from clear on these issues and that the permission to use slot machines, in particular, is a significant expansion of the law. The Committee heard extensive evidence from officials of the Ontario Provincial Police, and received submission from other law enforcement authorities as to some possibly serious consequences that might flow from the enactment of Bill C-81. Reference was made to the possible involvement of organized crime in casino-type enterprises which might be established. They expressed particular concern with the possibility of the legitimate use of slot machines. In their view, this would be a major step towards Nevada-style gambling, and all the problems of violence and corruption which might result.

We recognize the seriousness of these concerns, and would not wish to minimize them. However, gaming and lottery schemes which would be permitted under revised s.190 are under provincial control. It should be noted, in addition, that slot machines would only be available when under the direct management of a province. If a province wants to avoid the potential effects of the use of such devices it is within its power not to allow their use.

These witnesses did make a valid point when they stressed that the degree to which the negative consequences of gaming and lottery schemes are avoided is dependent on the rigour of provincial control. We heard evidence to the effect that, in those provinces where substantial legitimate gaming is carried on, the control is quite effective and that there has been no perceptible change in the incidence of criminal behaviour

2. De permettre à tous les détenteurs d'une licence provinciale autorisés à exploiter des jeux aux termes de l'article 190 du *Code criminel* d'utiliser des roues de fortune. Actuellement, ce privilège n'est réservé qu'à certains détenteurs de permis.

3. D'interdire la prise de paris ou la vente de mises collectives sur une course, un combat ou une manifestation sportive aux termes de l'article 190. Actuellement, on peut se demander si ceux qui sont autorisés à exploiter une loterie ou des jeux peuvent prendre des paris ou vendre des mises collectives.

4. De réserver aux seuls organismes provinciaux qui exploitent et gèrent actuellement une loterie, la possession et l'exploitation de jeux à l'aide d'ordinateurs ou de dispositifs électroniques de visualisation, de même qu'à l'aide d'appareils à sous. Actuellement, on peut se demander si les détenteurs d'une licence provinciale leur permettant d'exploiter des jeux ont le droit d'utiliser de tels appareils.

Ces deux derniers points semblent controversés. Selon certains représentants du ministère fédéral de la Justice, le jugement rendu en 1983 par la Cour d'appel du Québec dans l'affaire mettant en cause le *Solliciteur général du Canada vs Loto Quebec* a eu pour conséquence d'autoriser légalement les détenteurs d'un permis leur donnant droit d'exploiter des jeux ou des loteries aux termes de l'article 190 du *Code criminel*, à prendre des paris ou à vendre des mises collectives, de même qu'à utiliser des appareils à sous et des dispositifs analogues. Le projet de loi C081 imposerait de nouvelles restrictions quant à l'utilisation de ces appareils. Par ailleurs, le représentant du Solliciteur général de l'Ontario est d'avis que ce jugement est loin d'être évident à cet égard et que la permission d'utiliser les appareils à sous, en particulier, constitue un élargissement sensible de la loi. Le Comité a entendu d'importants témoignages de la part de représentants de la Police provinciale de l'Ontario et a reçu des mémoires d'autres autorités d'application de la loi selon lesquels la promulgation du Projet de loi C-81 pourrait avoir de graves conséquences. Ces personnes ont, entre autres, signalé la possibilité que le crime organisé s'infilte dans des entreprises de type casino qui pourraient être établies. Elles craignent plus particulièrement que ces mesures donnent lieu à l'utilisation légitime d'appareils à sous qui, à leur avis, pourraient fort bien mener à l'instauration du jeu selon le style du Nevada souvent associé à de la violence et de la corruption.

Nous prenons ces inquiétudes au sérieux et ne voulons pas en minimiser l'importance. Toutefois les jeux et les loteries qui seraient mis sur pied en vertu de l'article 190 révisé relèvent des provinces. À noter également que l'exploitation d'appareils à sous ne serait permise que sous la surveillance directe des provinces. Une province qui voudrait prévenir toute conséquence de l'utilisation de ces dispositifs aurait le droit d'en interdire l'usage.

Ces témoins ont bel et bien soulevé un point valable en soulignant que les conséquences fâcheuses des jeux et des loteries ne seront évitées que dans la mesure où les provinces exerceront une surveillance plus ou moins rigoureuse. Selon certains témoins, dans les provinces où on exploite énormément le jeu et qu'une surveillance assez efficace est exercée, il n'y a pas eu de changement perceptible dans la fréquence des crimes qui, sem-



which might be thought to accompany that activity. The Committee notes that the province of Manitoba has introduced a system of control of permitted gaming that might well be emulated by other provinces.

Another matter which concerns the Committee is the scope of licenced gambling. We would urge the provinces to apply strict and, as far as possible, uniform criteria with respect to identifying those charities, religious, and non-profit organizations which should be permitted to conduct and manage lottery schemes. This would contribute to the exclusion of any potential participation by organized crime. The Committee also recommends that consideration be given to amending sub-section 190(3) to make it an offence to contravene the conditions or requirements of a provincial licence.

The Committee has concluded that Bill C-81 should be approved without amendment. Our concerns with respect to the process of its development and passage in the House of Commons remain, however. We have felt constrained to go into some detail in this report, because these issues were not canvassed in an adequate fashion in the House, where the Bill was considered, in Committee of the Whole and on third reading, in one afternoon. We would also reiterate our plea that, in the future, the federal government should allow for as much consultation as is possible with respect to amendments to the criminal law. Although we recommend no amendment to the Bill we would urge the Department of Justice to monitor the operation of the changes very closely. In the future, if some of the negative consequences alleged to flow from the Bill should come to pass, we believe that the federal government should not hesitate to take initiatives to re-enter the area and bring them to a halt with appropriate amendments to the *Criminal Code*.

Respectfully submitted,

ble-t-il, accompagnent normalement cette activité. Le Comité fait remarquer que la province du Manitoba, plus particulièrement, a mis sur pied un système de surveillance des jeux légaux dont pourraient s'inspirer d'autres provinces.

Le Comité est également préoccupé par la portée des mesures relatives à la délivrance de licences pour le jeu. Nous exhortons les provinces à appliquer des critères stricts et autant que possible uniformes pour déterminer les organismes de charités, religieux et à but non lucratif qui devraient avoir l'autorisation de mettre sur pied et d'exploiter une loterie. Il serait ainsi plus facile d'en exclure le crime organisé. Le Comité recommande également d'envisager la possibilité de modifier le paragraphe 190(3) de sorte que toute dérogation aux conditions d'une licence provinciale constitue un délit.

Le Comité conclut que le Projet de loi C-81 devrait être approuvé sans amendements. Mais les faits entourant son élaboration et son adoption à la Chambre des communes continuent néanmoins à nous préoccuper. Nous nous sommes sentis obligés de donner certains détails dans ce rapport, parce que ces questions n'ont pas été adéquatement traitées à la Chambre, où le projet de loi fut examiné en Comité plénier et fit l'objet d'une troisième lecture au cours de la même après-midi. Nous demandons de nouveau avec instance au gouvernement fédéral de favoriser au maximum les consultations sur les amendements au droit pénal. Bien que nous ne recommandions aucun amendement au projet de loi, nous prions instamment le ministère de la Justice, cependant, de surveiller de très près les effets concrets de ces amendements. Et si ce projet de loi devait avoir les conséquences néfastes qu'on lui prête, le gouvernement fédéral ne devrait pas hésiter, à notre avis, à s'en occuper une nouvelle fois et à modifier le *Code criminel* pour y mettre fin.

Respectueusement soumis,

*Le président*

JOAN B. NEIMAN

*Chairman*



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, December 17, 1985

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 11 a.m. to consider Bill C-49, to amend the Criminal Code (Prostitution).

**Senator Joan Neiman (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** For the information of honourable senators, I did what I was instructed to do. On behalf of the committee I attempted to speak to the Attorney General of Ontario, to convey to him the burden of our thoughts as expressed in committee yesterday. Unfortunately he was unavailable as he was attending another important meeting. However, I was able to speak to Mr. Peter Lukasiewicz, his Executive Assistant. I believe that I explained to him fully and fairly the position and concerns of senators in regard to their consideration of Bill C-81. I asked him to convey those concerns to the Attorney General as quickly as possible, and particularly to let us know if he had been in touch with any other attorneys general, or whether he had raised the matter in any way with the Minister of Justice when they met recently; also, that if they wished to make any formal presentation, or make any revelation to this committee, they should let us know as quickly as possible. I have not heard from him. I told him that this committee would be meeting at 11 a.m. this morning.

I am now in the hands of the committee. I would suggest that, out of courtesy, we should give him until tomorrow, and that today we could perhaps deal with the prostitution aspect. We could then deal with Bill C-81 tomorrow.

The committee will not continue *in camera*.

Ottawa, Thursday, December 19, 1985

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9:30 a.m. to give consideration to the subject matter of Bill C-81, to amend the Criminal Code.

**Senator Joan Neiman (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, I propose that we go on the record for a few minutes with respect to our ongoing study of Bill C-81 to record a couple of events and a communication that I received this morning. Then, we will continue *in camera* with our discussions about what we would like to do. While the committee was *in camera* the other day, several members recorded their concerns over the evidence we heard from officials and police officers from the Province of Ontario with respect to the process and certain substantive provisions in Bill C-81. The committee is also aware that the Attorney General of Ontario and the Minister of Justice have been in communication. The committee was not certain as to whether any further steps would be taken, either by the Province of Ontario or, indeed, any other provinces. Therefore, I was instructed to convey these concerns in those simple terms to the Attorney General of Ontario and to inquire whether he had shared his concerns with any other attorneys general with a view to making further representations to the Minister of

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 17 décembre 1985

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier le projet de loi C-49, Loi modifiant le Code criminel (prostitution).

**Le sénateur Joan Neiman (présidente)** occupe le fauteuil.

**La présidente:** Pour l'information des honorables sénateurs, j'ai fait ce qu'on m'avait demandé de faire. Au nom du Comité, j'ai essayé de parler au procureur général de la province de l'Ontario pour lui faire part des préoccupations qui avaient été exprimées lors de la séance que le Comité a tenue hier. Malheureusement, il n'était pas disponible, étant retenu ailleurs par une importante réunion. Toutefois, j'ai pu m'entretenir avec M. Peter Lukasiewicz, son adjoint exécutif. Je crois lui avoir suffisamment expliqué la position et les préoccupations des sénateurs au sujet du projet de loi C-81. Je lui ai demandé de transmettre ces observations, aussitôt que possible, au procureur général et de nous dire s'il avait vu à ce sujet d'autres procureurs généraux ou s'il avait discuté cette question avec le ministre de la Justice, lors d'une récente réunion; j'ai ajouté que, s'il souhaitait faire des représentations formelles à notre comité, de nous en prévenir aussitôt que possible. Il n'a pas encore répondu. Je lui ai dit que notre comité se réunissait ce matin à 11 heures.

Je m'en remets maintenant au comité. Je suggérerais pourtant, à titre de courtoisie, de lui accorder jusqu'à demain. Nous pourrions, aujourd'hui, discuter de l'aspect prostitution, et entreprendre demain l'étude du projet de loi C-81.

Le Comité poursuit sa séance à huis clos.

Ottawa, le jeudi 19 décembre 1985

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier l'objet du projet de loi C-81, Loi modifiant le Code criminel (loteries).

**Le sénateur Joan Neiman (présidente)** occupe le fauteuil.

**La présidente:** Honorables sénateurs, je propose qu'il soit consigné au compte rendu, dans le cadre de notre étude du projet de loi C-81, que nous consacrons un certain temps à enregistrer quelques événements qui se sont déroulés et une communication que j'ai reçue ce matin. Après quoi, nous poursuivrons à huis clos nos discussions au sujet de la marche que nous aimerions suivre. L'autre jour, lorsque le Comité siégerait à huis clos, quelques membres ont exprimé leurs préoccupations au sujet des témoignages recueillis des hauts fonctionnaires et des agents de police de la province de l'Ontario, au sujet de la procédure et de certaines dispositions importantes du projet de loi C-81. Le comité n'ignore pas non plus que le procureur général de l'Ontario et le ministre de la Justice ont communiqué entre eux. Le Comité ne savait trop si d'autres mesures devraient être entreprises, par la province de l'Ontario ou par toute autre province. On lui a donc demandé de faire part simplement de ses préoccupations au procureur général de l'Ontario et de lui demander s'il les partageait avec

[Text]

Justice. I tried to get in touch with the Attorney General of Ontario following that meeting on Monday. I was not able to speak to him personally but I spoke to his executive assistant, Mr. Peter Lukasiewicz, who undertook to convey my message to the Attorney General. I did not hear from him on Tuesday, but yesterday while I was in the house, my secretary, unfortunately, left the office momentarily and when she returned a message was on my telephone machine to the effect that the Attorney General had called and would phone back some time between 4.30 and 5 o'clock. I simply wish to report I was in my office until about 6.30 p.m. and did not hear from him and have not heard from him since.

This morning I received a telegram addressed to me as chairperson of the committee. It reads as follows:

Regarding Bill C-81

The Government of Saskatchewan views with concern comments on Bill C-81 which cast doubt on the effect of the draft legislation. As a party to the federal/provincial lottery agreement, Saskatchewan supports the legislation as passed by the House of Commons. We would urge that the committee view it in a similar favourable light so as to insure final passage and assent prior to December 31st, 1985.

Hon. Rick Folk,  
Minister of Culture and Recreation  
Province of Saskatchewan

And a copy was sent to the Honourable Sid Dutchak, Minister of Justice of Saskatchewan.

**Senator Buckwold:** I might point out that the Minister of Justice has just been appointed in a recent Cabinet shuffle.

**The Chairman:** Mr. Bélisle has received some telephone communications from persons such as Mr. Michel Gagnon, who appeared before us as a witness last week, to the effect that we would be receiving other communications and telexes with respect to the passage of this bill. However, so far this is the only one we have received.

That completes the formal part of my report.

The committee adjourned *in camera*.

[Traduction]

d'autres procureurs généraux, en vue d'adresser de plus amples doléances au ministre de la Justice. J'ai essayé à nouveau d'entrer en rapport avec le procureur général de l'Ontario, à la suite de cette séance du lundi. Je n'ai pu lui parler personnellement, mais j'ai parlé avec son adjoint exécutif, M. Peter Lukasiewicz, qui c'est chargé de transmettre mon message au procureur général. Je n'avais pas eu de ses nouvelles mardi, mais hier, tandis que j'étais à la Chambre, ma secrétaire a malheureusement dû laisser le bureau pour un moment puis, lorsqu'elle est revenue, elle a trouvé sur mon répondeur un message disant que le procureur général avait appelé et qu'il rappellerait entre 16 h 30 et 17 heures. Je tiens simplement à vous dire que j'étais à mon bureau jusqu'à environ 18 h 30 et que depuis, je n'ai reçu de lui aucune nouvelle.

Ce matin, j'ai reçu un télégramme qui m'était adressé à titre de présidente du comité et qui se lit comme suit:

Au sujet du projet de loi C-81

Le gouvernement de la Saskatchewan s'inquiète des commentaires faits sur le projet de loi C-81 qui laissent planer un doute sur son objet. En tant que partie à l'accord fédéral provincial sur les loteries, la Saskatchewan appuie la mesure législative adoptée par la Chambre des communes. Nous recommandons fortement que le Comité l'envisage sous un même jour de façon à assurer l'adoption finale du projet de loi, avant le 31 décembre 1985.

L'honorable Rick Folk,  
ministre de la Culture et des Loisirs  
Province de la Saskatchewan

L'Honorable Sid Dutchak, ministre de la Justice de la Saskatchewan, a reçu une copie de ce télégramme.

**Le sénateur Buckwold:** Je vous signale que le ministre de la Justice vient d'être nommé lors d'un récent remaniement du cabinet.

**La présidente:** M. Bélisle a reçu certaines communications téléphoniques de personnes comme M. Michel Gagnon, qui a comparu devant nous la semaine passée, nous prévenant que nous recevrons d'autres communications et télex au sujet de l'adoption de ce projet de loi. Toutefois, nous n'avons jusqu'ici reçu que celui-là.

Ainsi se termine la partie officielle de mon rapport.

La séance se poursuit à huis clos.





## APPENDIX "LEG-35-A"

Senator Joan Neiman,  
Chairperson  
Senate Committee on legal  
and Constitutional Affairs  
House of Commons  
Ottawa Ont  
K1A 0A6

## Regarding Bill C-81

The Government of Saskatchewan views with concern comments on Bill C-81 which cast doubt on the effect of the draft legislation, as a party to the Federal/Provincial lottery agreement, Saskatchewan supports the legislation as passed by the House of Commons. We would urge that the Committee view it in a similar favourable light so as to insure final passage and assent prior to December 31st 1985.

Hon. Rick Folk  
Minister of Culture and Recreation  
Province of Saskatchewan

CC: Honourable Sid Butchak  
Minister of Justice

## APPENDICE «LEG-35-A»

Sénatrice Joan Neiman  
Présidente du Comité sénatorial des  
affaires juridiques et  
constitutionnelles  
Édifices du Parlement  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

## Objet: Projet de loi C-81

Le gouvernement de la Saskatchewan s'inquiète des commentaires formulés sur le projet de loi C-81 qui jettent le doute sur les effets du projet tel que rédigé. En tant que partie à l'accord fédéral/provincial sur les loteries, la Saskatchewan appuie le projet de loi tel qu'adopté par la Chambre des communes. Nous souhaitons instamment que le Comité étudie ce projet de loi du même œil favorable, afin d'en assurer l'adoption finale et l'assentiment avant le 31 décembre 1985.

Honorable Rick Folk,  
Ministre de la Culture et  
des Loisirs  
province de Saskatchewan

c.c.: Honourable Sid Butchak  
Ministre de la Justice

## APPENDIX "LEG-35-B"

Attorney-General of Manitoba  
Winnipeg R3C 0V8

December 5, 1985

Honourable Joan Neiman,  
Chairperson,  
Senate Committee on Legal  
and Constitutional Affairs,  
Senate of Canada,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A4

Dear Madame Chairperson:

This refers to your telex message of November 26th, 1985 in respect to Bill C-81.

Through a crown agency, the Manitoba Lotteries Foundation, casinos are operated by the Government of Manitoba. Net revenues from these casinos presently operated under the existing Section 190(1)(b) are, by provincial government policy, earmarked for community programs.

In planning the future of government-run casino gaming in this jurisdiction, we may want to consider introduction of certain highly secure dice games such as Sic Bo, etc.

If Bill C-81 is adopted in its present form, it will significantly affect our casino industry development, which we intend, with the passage of time, to be Canada's finest. It is currently the only government-operated facility in the country.

You can appreciate the deleterious implications for Manitoba of prohibiting "dice games".

We are therefore asking that you consider deleting the words "dice game" from the proposed Section 190(4)(a) of Bill C-81 so as to allow provincial governments to decide if such games are appropriate. After all, we understand the intent of Bill C-81 was to remove federal government involvement in lotteries and gaming (excluding bookmaking, pool selling, etc.) and permit the provinces greater flexibility. This has been done in the case of slot machines and video games. We seek the same accommodations in respect of dice games.

In sum, we would be obliged if you would consider our position.

Yours sincerely,

Roland Penner, Q.C.

RP/mh  
c.c.: Hon. Eugene Kostyra,  
Minister responsible for Lotteries.

## APPENDICE «LEG-35-B»

Procureur-Général du Manitoba  
Winnipeg R3C 0V8

Le 5 décembre 1986

L'honorable Joan Neiman  
Présidente  
Comité sénatorial permanent  
des affaires juridiques et  
constitutionnelles  
Sénat du Canada  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Madame la présidente,

Je vous écris en réponse à votre telex du 26 novembre 1985 au sujet du projet de loi C-81.

La Manitoba Lotteries Foundation, un organisme de la Couronne, exploite les casinos du Manitoba au nom du gouvernement de la province. Les recettes nettes de ces casinos exploités en vertu de la disposition actuelle 190(1)(b) de la Loi, sont, par décision du gouvernement provincial, réservées aux programmes communautaires.

En planifiant l'activité des casinos exploités par le gouvernement manitobain, nous envisagerons peut-être d'introduire certains jeux de dés à l'épreuve de tous risques, comme le Sic Bo et autres.

L'adoption du projet de loi C-81 est sous sa forme actuelle affectera considérablement l'expansion de nos casinos, dont nous voulons faire, avec le temps, les meilleurs établissements au Canada. C'est actuellement la seule industrie du genre exploitée par un gouvernement canadien.

Vous conviendrez, sans doute des conséquences fâcheuses que l'interdiction des «jeux de dés» entraînerait pour le Manitoba.

Nous vous prions donc d'envisager la suppression des mots «jeux de dés» de l'alinéa 190(4)a) du projet de loi C-81, de façon à laisser aux gouvernements provinciaux le soin de décider si de tels jeux sont appropriés. L'objet du projet de loi C-81 n'est-il pas, après tout, de mettre fin à la participation du gouvernement fédéral aux loteries et aux jeux (à l'exception du bookmaking, de la vente de mises collectives, etc.) et de donner aux provinces plus de latitude, comme on l'a fait pour les appareils à sous et les jeux-vidéo. Nous cherchons à obtenir les mêmes arrangements pour les jeux de dés.

En somme, nous vous serions reconnaissants d'examiner notre point de vue à cet égard.

Veuillez agréer, Madame la présidente, mes salutations distinguées.

Roland Penner, c.r.

c.c.: Hon. Eugene Kostyra  
Ministre responsable des loteries

## APPENDIX "LEG-35-C"

## APPENDICE «LEG-35-C»

Connected  
FAS OTT  
Finance QBC  
Quebec City

Connected  
FAS OTT  
Finance BC  
Quebec

December 20, 1985

Le 20 décembre 1985

Mr. John Horricks  
Parliamentary Committee on Fitness  
and Amateur Sport ?  
Ottawa

M. John Horricks  
Commission parlementaire  
Sur la condition physique et le  
sport amateur  
Ottawa

Here is a copy of the Telex sent yesterday at 6:27 p.m. to  
Senator Joan Neiman, Standing Senate Committee on Legal  
and Constitutional Affairs, Ottawa:

Voici une copie du telex qui a été expédié hier, à 18 h 27, à  
madame le sénateur Joan Neiman, comité permanent du Sénat  
sur les affaires juridiques et constitutionnelles, Ottawa.

Dear Madam:

Madame le sénateur,

The purpose of this Telex is to indicate the support of the  
Government of Quebec for Bill C-81.

Le present telex a pour objet de manifester l'appui du gou-  
vernement du Québec au projet de loi fédéral C-81.

Without enlarging in any way the legal limits on gaming  
and betting, the Bill establishes exclusive provincial jurisdic-  
tion in matters of games of chance, and defines the restrictions  
needed to prevent abuses.

Sans élargir d'aucune façon le champ des jeux et des paris  
légaux, ce projet de loi établit la compétence exclusive des pro-  
vinces en matière de jeux de hasard et détermine les restric-  
tions nécessaires pour prévenir les abus.

It is urgent that a stop be put to Federal-Provincial squab-  
bling over this area.

Il est urgent de mettre fin aux querelles fédérales-provincia-  
les en cette matière.

Gérard D. Lévesque  
Minister of Finance  
Quebec

Le Ministre des Finances  
du Québec  
Gérard D. Lévesque

cc: Mr. Otto Jelinek  
Minister of State for Fitness  
and Amateur Sport  
Ottawa

c.c.: M. Otto Jelinek  
Ministre d'État à la condition  
physique et au sport amateur  
Ottawa

Mr. David Clark  
President, Loto-Quebec

M. David Clark  
Président de Loto-Québec









*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9





First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Wednesday, January 22, 1986

Le mercredi 22 janvier 1986

**Issue No. 36**

**Fascicule n° 36**

**First proceedings on:**

**Premier fascicule concernant:**

The Examination of Bill C-74, "An Act to amend the Constitution Act, 1867 and the Electoral Boundaries Readjustment Act and to provide for certain matters in relation to the 1981 decennial census"

L'étude du projet de loi C-74, «Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales et pourvoyant à certaines questions relatives au recensement décennal de 1981»

WITNESS:  
(See back cover)

TÉMOIN:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Barootes	Lewis
Buckwold	*MacEachen (or Frith)
Doyle	Robertson
Fairbairn	Robichaud
Flynn	*Roblin (or Doody)
Hastings	Stanbury

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Barootes	Lewis
Buckwold	*MacEachen (ou Frith)
Doyle	Robertson
Fairbairn	Robichaud
Flynn	*Roblin (ou Doody)
Hastings	Stanbury

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Friday, December 20, 1985:

"The Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Flynn, P.C., seconded by the Honourable Senator Doody, for the second reading of the Bill C-74, intituled: "An Act to amend the Constitution Act, 1867 and the Electoral Boundaries Readjustment Act and to provide for certain matters in relation to the 1981 decennial census".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Roblin, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du vendredi 20 décembre 1985:

«Le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Flynn, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Doody, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-74, intitulé: «Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales et pourvoyant à certaines questions relatives au recensement décennal de 1981».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Roblin, C.P., que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JANUARY 22, 1986  
(51)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 4:00 p.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Buckwold, Doody, Doyle, Fairbairn, Frith, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robertson, and Robichaud. (10)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Cools, Corbin, MacDonald (*Halifax*), Petten and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (5)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Louis Massicotte, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witness:*

Mr. Jean-Marc Hamel, Chief Electoral Officer of Canada.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated December 20, 1985, commenced its consideration of Bill C-74, intituled: "An Act to amend the Constitution Act, 1867 and the Electoral Boundaries Readjustment Act and to provide for certain matters in relation to the 1981 decennial census".

The witness made a statement and answered questions.

At 5:25 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 22 JANVIER 1986  
(51)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 heures sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Buckwold, Doody, Doyle, Fairbairn, Frith, Lewis, Neiman, Nurgitz, Robertson et Robichaud. (10)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Cools, Corbin, MacDonald (*Halifax*), Petten et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (5)

*Également présent: De la Bibliothèque du Parlement:* M. Louis Massicotte, attaché de recherche.

*Aussi présent:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:*

M. Jean-Marc Hamel, directeur général des élections du Canada.

Conformément à son ordre de renvoi du 20 décembre 1985, le Comité entreprend l'étude du projet de loi C-74, intitulé: «Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales et pourvoyant à certaines questions relatives au recensement décennal de 1981».

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

A 17 h 25, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, January 22, 1986

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill C-74, to amend the Constitution Act, 1867 and the Electoral Boundaries Readjustment Act and to provide for certain matters in relation to the 1981 decennial census, met this day at 4 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Joan Neiman** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we are here today to discuss Bill C-74, which, as you know, is a bill to amend the Constitution Act, 1867 and the Electoral Boundaries Readjustment Act. We are pleased to have with us today Mr. Jean-Marc Hamel. I know that there are some other senators who will be joining us shortly, but, since Mr. Hamel has a statement to make, we will start immediately in order to have more time for questions.

**Mr. Jean-Marc Hamel, Chief Electoral Officer of Canada:** Thank you, Madam Chairman. In my nineteen and a half years as Chief Electoral Officer of Canada, I might say that this is only the second time that I have had the honour to appear before a committee of the Senate. I am very pleased to be here and I would like to thank you for inviting me to appear before your committee. Indeed, I am honoured to be asked to join with the members of this committee in discussing Bill C-74 and it is my sincere hope that my testimony will be of some assistance in your work.

A number of academics and scholars have already discussed, before another parliamentary committee, the basic principles contained in this bill. Those discussions took place last June, following the tabling of a white paper, and last fall, following second reading of the bill in the House of Commons. Furthermore, as this is a bill sponsored by the government, I do not think it would be appropriate for me, in my opening remarks, to discuss the merits and demerits of the principles it contains. I will therefore restrict my remarks to the technical aspects of the changes proposed in the bill and the practical implications of its adoption for the body politic.

I would like first to attempt to clarify the sequence of events following the adoption of the bill and the time required for the implementation of the changes it contains.

The redistribution process itself requires approximately 17 to 18 months. This period is broken down as follows:

First, within 60 days following the proclamation bringing the legislation into force (pursuant to clause 13 of the bill), ten commissions, one for each province, must be established.

Second, there is a period of twelve months for each commission to complete its work, and it is during that period that the commission must hold public meetings.

Third, following the tabling of each commission's report in the House of Commons, the members of the house have 30 days to request a debate on it.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 22 janvier 1986

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le projet de loi C-74, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales et pourvoyant à certaines questions relatives au recensement décennal de 1981, se réunit aujourd'hui à 16 heures pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Joan Neiman** (*présidente*) occupe le fauteuil.

**La présidente:** Honorables sénateurs, nous sommes ici aujourd'hui pour discuter du projet de loi C-74 qui, comme vous le savez, modifie la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales. Nous sommes heureux d'avoir aujourd'hui avec nous M. Jean-Marc Hamel. Je sais que d'autres sénateurs se joindront à nous sous peu, mais comme M. Hamel a une déclaration à faire, nous allons commencer immédiatement afin d'avoir plus de temps pour les questions.

**M. Jean-Marc Hamel, directeur général des élections du Canada:** Merci, madame la présidente. Je suis directeur général des élections du Canada depuis 19½ ans et c'est seulement la deuxième fois que j'ai l'honneur de comparaître devant un comité du Sénat. Je suis très heureux d'être ici et j'aimerais vous remercier de m'avoir invité à comparaître devant le comité. Je suis honoré qu'on m'ait demandé de me joindre aux membres du comité pour discuter du projet de loi C-74 et j'espère sincèrement que mon témoignage vous sera d'une quelconque utilité dans vos travaux.

Un certain nombre d'universitaires et de spécialistes ont déjà discuté devant un autre comité parlementaire des principes de base du projet de loi. Ces discussions ont eu lieu en juin dernier, après le dépôt d'un livre blanc, puis cet automne, après la deuxième lecture du projet de loi à la Chambre des communes. En outre, comme il s'agit d'un projet de loi du gouvernement, je ne pense pas qu'il conviendrait que je discute dans ma déclaration préliminaire de la valeur des principes qu'il renferme. Je me limiterai donc aux modifications de forme proposées dans le projet de loi et des répercussions concrètes que son adoption aurait sur le corps politique.

J'aimerais d'abord essayer d'établir clairement ce qui se passerait après l'adoption du projet de loi, dans l'ordre chronologique, et le temps qu'il faudrait pour mettre en œuvre les modifications proposées.

Le remaniement lui-même demande de 17 à 18 mois. Cette période se répartit comme suit:

Premièrement, dans les 60 jours suivant la proclamation de la loi (conformément à l'article 13 du projet de loi), dix commissions, une pour chaque province, doivent être créées.

Deuxièmement, chaque commission a douze mois pour terminer ses travaux, et c'est au cours de cette période que chacune tient des audiences publiques.

Troisièmement, après que chaque commission a déposé son rapport à la Chambre des communes, les députés ont 30 jours pour demander un débat sur ces rapports.

*[Text]*

Then, if a debate is requested, the committee of the House of Commons appointed for that purpose has another 30 days to debate the objections raised by the members and report to the house.

The report is then immediately referred back to the appropriate commission, which has 30 days to consider the objections and any other views expressed by the members and to adjust its proposals, if need be.

Finally, after giving due consideration to these objections, the commission must prepare and transmit its final report to the Chief Electoral Officer and, within five days of the receipt of the last report, the Representation Order must be proclaimed. It is at that point that the boundaries of the electoral districts are finalized and become public.

At two steps in the process I have just described, the period of time provided may be extended: First, a commission may obtain from the Chief Electoral Officer an extension, which cannot exceed six months, to the statutory period of twelve months in order to complete its assignment; I should add that no extensions were necessary last time around. Second, the House of Commons may extend the period of 30 days which its committee has to consider and debate any objections formulated by a group of members.

Assuming that no extension is granted at either of the two previously mentioned steps in the process and allowing a few days for the reports of the commissions to travel between their offices, my office and Parliament, we are looking at a total period of approximately 17.5 to 18 months for the completion of the redistribution process itself. In concrete terms, it means that, if Bill C-74 were to become law by the end of this month, the new map would be proclaimed during the latter part of July 1987.

However, the Electoral Boundaries Readjustment Act provides for a further period of one year from that date, July 1987, to allow the political parties and my office to reorganize; that is, to make the necessary structural and administrative changes to ensure that the subsequent general election will be conducted as efficiently as possible. In other words, although the new boundaries will be officially known, they could not be used for a general election called earlier than one year following their proclamation. That would mean in the latter part of July 1988, if of course one assumes that the redistribution process could be completed by July 1987 under the scenario described earlier. I emphasize that the period of one year applies to the date of the dissolution of Parliament, or the calling of the election, if you prefer, and not the date of the election itself.

This period of one year is essential for the political parties to set up or reorganize their constituency associations; for me, it is necessary to train returning officers, establish new polling divisions boundaries, rearrange and distribute election supplies, amend and print reference material, amend the lists of public service electors and Canadian Forces electors, and so forth.

*[Traduction]*

Si une demande en ce sens est présentée, le comité de la Chambre des communes nommé à cette fin a 30 jours pour discuter des objections soulevées par les députés et en faire rapport à la Chambre.

Le rapport est ensuite immédiatement renvoyé à la commission compétente, qui a 30 jours pour examiner les objections et tout autre point de vue exprimé par les députés et pour rajuster ses propositions, au besoin.

Enfin, après avoir bien examiné ces objections, la commission doit rédiger son rapport final et le transmettre au directeur général des élections; l'ordonnance de représentation doit être proclamée dans les cinq jours de la réception de ce dernier rapport. C'est à ce stade que les limites des circonscriptions électorales sont fixées et deviennent publiques.

A deux étapes dans le processus que je viens de décrire, la période prévue peut être prolongée: premièrement, une commission peut, pour terminer son mandat, obtenir du directeur général des élections un délai d'au plus six mois qui s'ajoute à la période de douze mois prévue par la loi; aucune prolongation n'a été nécessaire la dernière fois. Deuxièmement, la Chambre des communes peut repousser l'échéance des 30 jours, dont dispose son comité pour examiner et débattre les objections formulées par un groupe de députés.

A supposer qu'aucun délai n'est accordé à l'une ou l'autre de ces deux étapes, et compte tenu des quelques jours qu'il faut pour que les rapports des commissions parviennent à mon bureau et au Parlement, le remaniement demande de 17½ mois à 18 mois. Concrètement, si le projet de loi C-74 était adopté d'ici la fin du mois, la nouvelle carte pourrait donc être proclamée dans la seconde partie du mois de juillet 1987.

Toutefois, la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales prévoit une autre année à partir de cette date, juillet 1987, pour permettre aux partis politiques et à mon bureau de se réorganiser, c'est-à-dire d'apporter les modifications structurelles et administratives nécessaires pour s'assurer que les élections générales suivantes seront menées le plus efficacement possible. Autrement dit, les nouvelles limites seront officiellement connues mais ne pourront être utilisées au cours d'élections générales qui seraient déclenchées moins d'un an après la proclamation des limites. Il faudrait donc attendre la seconde moitié du mois de juillet 1988, à supposer évidemment que le processus du remaniement puisse être terminé avant juillet 1987 conformément au scénario déjà décrit. Je souligne que la période d'un an s'applique à la date de la dissolution du Parlement, ou du déclenchement des élections, si vous préférez, et non à la date des élections.

Cette période d'un an est essentielle aux partis politiques pour qu'ils puissent mettre sur pied ou réorganiser leurs associations de circonscription; en ce qui me concerne, elle m'est nécessaire pour que je puisse former des présidents d'élection, établir de nouvelles limites des sections de vote, réorganiser et distribuer les fournitures, modifier et faire imprimer les documents de référence, modifier les listes d'électeurs de la Fonction publique et des forces canadiennes, etc.



## [Text]

For the political parties and for my staff, that period of one year will be critical. It will also be one of the most difficult years and could become very expensive. Because of the timing of the redistribution, for a certain number of months, we will have to be prepared to conduct the election on two sets of maps and with two groups of returning officers. The number of months will depend on exactly when the bill becomes law. The parties will also have to plan with two sets of constituency associations and two sets of candidates. A very effective information program will have to be developed in order to ensure that the electorate will be well informed about which set of boundaries will apply at the forthcoming election. This is particularly critical in urban areas. The additional cost of having to operate in these uncertain circumstances may easily exceed \$1.5 million.

The overall period of 2.5 years—that is, 17.5 to 18 months for the redistribution process itself, plus the 12-month readjustment period—cannot be shortened, except by a few days at the very beginning. The Chief Justices of the ten provinces and the Speaker of the House of Commons will have 60 days to appoint the members of the commissions. If these appointments could be made in less than 60 days, the commissions could be operational slightly earlier. Apart from this, there are no possible shortcuts.

In the larger provinces, the commissions always need a full year to complete their work, considering that one of the basic principles in the legislation adopted by Parliament in the mid 1960s was to give the public an opportunity to have an input. This was once termed “grass roots democracy”. And I would hope that this opportunity for the public to have an input will always be preserved. Each commission, therefore, must hold public hearings at a number of locations in its province and must publicize those hearings. Time, therefore, must be allowed for this exercise.

Furthermore, the year provided for political parties and my office to reorganize cannot be shortened. My personal experience from the last two redistributions—that is, in 1966 and 1976—has convinced me that 12 months is barely sufficient. Without going into the details of what is involved in reorganizing the election machinery following a redistribution, let me simply say that one major operation alone—namely the training of the returning officers—will require a minimum of 150 person-days of my staff's time, or, in other terms, 30 full work weeks. Furthermore, in June 1977, one year after the Representation Order was proclaimed marking the completion of the last redistribution process, the cabinet still had not appointed returning officers in approximately 15 electoral districts. For obvious reasons, I cannot conduct an election in an electoral district without a returning officer. After his or her appointment, a returning officer, particularly following a redistribution, needs a minimum of three months to be trained and to readjust his or her polling divisions boundaries.

For all of the above reasons, it is my sincere hope that if, indeed, it is the intention of Parliament to pass this legislation, it will do so as soon as possible.

Should Bill C-74 not be acted upon soon enough to have the new electoral district boundaries in place for the next general

## [Traduction]

Pour les partis politiques et mon personnel, cette période d'un an sera cruciale. Elle sera l'une des années les plus difficiles et pourra devenir très coûteuse. À cause du temps que demande le remaniement, il nous faudra pendant un certain nombre de mois être prêts à mener des élections en fonction de deux séries de cartes et de deux groupes de présidents d'élection. Le nombre de mois variera selon la date exacte à laquelle le projet de loi sera adopté. Les partis devront aussi planifier en fonction de deux séries d'associations de circonscription et de deux séries de candidats. Il faudra mettre au point un très bon programme d'information pour s'assurer que l'électorat sait quelles limites s'appliquent aux élections qui s'en viennent. Ce sera particulièrement important dans les zones urbaines. Il en coûtera facilement 1,5 million de dollars de plus dans ces conditions incertaines.

Sauf pour ce qui est de quelques jours au début, on ne peut écourter cette période de 2½ ans, c'est-à-dire 17½ mois à 18 mois pour le remaniement lui-même et une période d'ajustement de 12 mois. Les juges en chef des dix provinces et le Président de la Chambre des communes auront 60 jours pour nommer les membres des commissions. S'ils pouvaient procéder à ces nominations en moins de 60 jours, les commissions pourraient commencer leurs travaux un peu plus tôt. Il n'y a pas d'autre raccourci possible.

Dans les grandes provinces, il faut toujours aux commissions une année complète pour terminer leurs travaux, car la loi adoptée par le Parlement au milieu des années 60 visait notamment à donner au public la possibilité de participer. On voulait assurer la participation de la base. J'espère que cette possibilité sera toujours préservée. Chaque commission doit donc tenir des audiences publiques dans un certain nombre d'endroits de la province et annoncer ses audiences. Il faut donc prévoir du temps pour cet exercice.

De plus, on ne peut écourter la période d'un an prévue pour que les partis politiques et mon bureau se réorganisent. D'après mon expérience personnelle des deux derniers remaniements—qui remontent à 1966 et 1976—douze mois, c'est à peine suffisant. Sans entrer dans les détails de la réorganisation de l'appareil électoral à laquelle il faut procéder après un remaniement, je dirais simplement que la seule formation des présidents d'élection me demandera un minimum de 150 années-personnes, c'est-à-dire 30 semaines de travail complètes. En outre, en juin 1977, un an après qu'a été proclamée l'ordonnance de représentation marquant l'achèvement du dernier remaniement, le cabinet n'avait pas encore nommé les présidents d'élection d'environ 15 circonscriptions électorales. Pour des raisons évidentes, je ne peux mener des élections dans une circonscription, sans président d'élection. Après qu'il a été nommé, le président d'élection, notamment après un remaniement, a besoin d'au moins trois mois pour subir une formation et rajuster les limites des sections de vote.

Pour toutes ces raisons, j'espère sincèrement que si le Parlement entend adopter ce projet de loi, il le fera le plus tôt possible.

Si le projet de loi C-74 n'était pas expédié assez tôt pour que les nouvelles limites des circonscriptions électorales soient en

[Text]

election, we are faced with quite a different scenario. By 1988, there would be serious inequities in representation in many parts of the country, as the electoral district boundaries would be based on population statistics 17 years old. For example, already at the 1981 census, the present riding of York-Scarborough, established in 1976, had a total population of approximately 208,000, while Broadview-Greenwood and Davenport had less than 73,000. In fact, four ridings in Metro Toronto had less than 75,000 population, while ten, if one includes the Yorks, Mississauga and Brampton, had more than 100,000 each. An analysis of the population distribution in most major metropolitan areas across Canada would give similar results.

Those are but a few examples of the inequities that will exist if measures are not taken to readjust the riding boundaries in time to be used at the next general election. By 1988, of course, the chances are that these types of discrepancies will be further accentuated.

To illustrate the various steps in the redistribution process and the period following, we have prepared a document which explains in summary form the sequence of events which I have just described. The dates mentioned are based on the assumption that Bill C-74 will be law by the end of this month. If it is the wish of the committee, Madam Chairman, I will have copies distributed.

Madam Chairman, that concludes my prepared remarks. Once again, I wish to thank you for inviting me to appear before the committee. I would be pleased to try to answer any questions the members of the committee may have.

**The Chairman:** Senator Stewart.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Madam Chairman, I have a question concerning the comment Mr. Hamel has just made.

I am sure that he did not wish to convey this impression, but this impression was conveyed to me; he said that if there were no redistribution there would be gross inequities, and I agree with that. But one possibility is to enact the bill now before the committee, which would effect a redistribution; another possibility is to leave the law as it now stands on the books, which would, indeed, bring about a redistribution, and which would not entail the kinds of inequities to which Mr. Hamel has made reference.

Is that correct?

**Mr. Hamel:** That is correct. My remarks were based on the assumption that this meeting is to consider Bill C-74, and the intention of Parliament is to pass Bill C-74.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** But if Bill C-74 does not become law, the law, as it now is, operates; we are not left in a vacuum.

**Mr. Hamel:** I think, Madam Chairman, that if Bill C-74 is not passed the present 282 ridings will continue to exist, unless Bill C-74 is withdrawn and the redistribution that was started in 1982 is completed. This is the only way, I believe, the present state of affairs can be changed.

[Traduction]

place pour les prochaines élections générales, le scénario serait très différent. En 1988, il y aurait de graves inégalités dans la représentation de nombreuses parties du pays, puisque les limites des circonscriptions électorales seraient basées sur des statistiques démographiques vieilles de 17 ans. Par exemple, déjà dans le recensement de 1981, la circonscription actuelle de York-Scarborough, établie en 1976, comptait au total environ 220 000 habitants, tandis que Broadview-Greenwood et Davenport en avaient moins de 73 000. En fait, quatre circonscriptions du grand Toronto avaient moins de 75 000 habitants tandis que dix autres, en incluant Yorks, Mississauga et Brampton, comptaient plus de 100 000 chacune. Une analyse de la répartition de la population dans les grands centres urbains du Canada donnerait des résultats semblables.

Ce ne sont que quelques exemples des inégalités qui existent si des mesures ne sont pas prises pour rajuster les limites des circonscriptions à temps pour qu'on puisse s'en servir au cours des prochaines élections générales. En 1988, évidemment, ces types d'écartes seront encore plus grands.

Pour illustrer les diverses étapes du remaniement et la période subséquente, nous avons préparé un document qui explique brièvement les diverses étapes que je viens de décrire, dans l'ordre chronologique. Les dates mentionnées supposent que le projet de loi C-74 sera devenu loi d'ici la fin du mois. Si le comité le désire, madame la présidente, j'en ferai distribuer des exemplaires.

Madame la présidente, ceci met fin à ce que j'avais préparé. Encore une fois, je tiens à vous remercier de m'avoir invité à comparaître devant le comité. J'essaierai volontiers de répondre aux questions des membres du comité.

**La présidente:** Sénateur Stewart.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Madame la présidente, j'ai une question concernant le commentaire que vient de faire M. Hamel.

Je suis sûr qu'il ne l'entendait pas ainsi, mais voici l'impression qu'il m'a donnée; il a dit que s'il n'y avait pas de remaniement il y aurait de sérieuses inégalités, et je suis bien d'accord. L'une des possibilités est d'adopter le projet de loi actuellement à l'étude au comité, ce qui donnerait lieu à un remaniement; ou encore de ne pas toucher à la loi actuelle, ce qui entraînerait aussi un remaniement et il n'y aurait aucune des inégalités auxquelles a fait allusion M. Hamel.

Est-ce exact?

**M. Hamel:** C'est exact. Je supposais que cette réunion visait l'examen du projet de loi C-74 et que le Parlement entendait l'adopter.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Mais s'il n'est pas adopté, la loi actuelle vaut; on ne se retrouverait pas dans le vide.

**M. Hamel:** Je pense, madame la présidente, que si le projet de loi C-74 n'est pas adopté, les 282 circonscriptions actuelles prévaudraient toujours, à moins que le projet de loi ne soit retiré et que le remaniement entrepris en 1982 ne soit achevé. C'est la seule façon, je crois, dont la situation actuelle peut être modifiée.



*[Text]*

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Madam Chairman, surely the law, a statute which is now on the books, prevails if this bill is not passed. There is no statutory basis rendering invalid an act of Parliament.

**Mr. Hamel:** Madam Chairman, that is correct, but the debates that were started in the House of Commons in 1983 will have to be completed.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** The process under the old act would have to be completed. In other words, the enactment of this bill is not the only effective method of avoiding the inequities to which Mr. Hamel made reference.

**The Chairman:** Respecting the debates of 1983, did Parliament actually pass that bill and did it receive Royal Assent?

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** No.

**The Chairman:** Then the bill died on the Order Paper.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** No. There is an act which was passed in, I believe, 1974—

**Mr. Hamel:** Yes.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** —that sets up a process for redistribution after each decennial census. That is the process to which Mr. Hamel is making reference; not the enactment of a new statute, but the process under the existing law of the land.

**The Chairman:** I see.

**Mr. Hamel:** Madam Chairman, it might be useful to explain to the committee what has taken place so far.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Hamel:** The formula, which is called the Amalgam Formula, which was put in the Constitution in 1974, and which was used to calculate the number of members to which each province is entitled following the 1971 census, created the number of ridings we have at the moment. Of course, the actual drawing of the boundaries is pursuant to the Electoral Boundaries Readjustment Act which was passed in 1963. That assigned to one commission for each province the responsibility to do that work.

Following the 1981 census, more specifically, at the end of March 1982 when the population figures became official, the 11 commissions, one for each province and one for the Northwest Territories, were established.

They completed their work and their reports were tabled in the House of Commons as provided in the legislation. The law stipulates that, if a group of 10 members so requests, there will be a debate on the reports of the commission. There were requests for debates on the 11 reports.

One of the features of that particular legislation is that a set time was allowed for every step in the process except one, namely, the debate in the house. This was the only open-ended step.

As a result, while all debates were started—the last being in June 1983—none was completed. At the moment, we are in a

*[Traduction]*

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Madame la présidente, il est certain que la loi demeure en vigueur si ce projet de loi n'est pas adopté. Il n'y a pas de fondement légal qui rende invalide une loi du Parlement.

**M. Hamel:** Madame la présidente, c'est exact, mais les débats entrepris à la Chambre des communes en 1983 doivent être achevés.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Le processus entrepris aux termes de la vieille loi devrait être mené à terme. Autrement dit, l'adoption de ce projet de loi n'est pas la seule manière efficace d'éviter les inégalités auxquelles M. Hamel a fait allusion.

**La présidente:** En ce qui concerne les débats de 1983, ce projet de loi a-t-il été adopté par le Parlement et a-t-il reçu la sanction royale?

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Non.

**La présidente:** Il a donc expiré au Feuilleton.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Non. Il y a une loi qui a été adoptée, en 1974, je crois . . .

**M. Hamel:** Oui.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** . . . qui prévoit un maniement après chaque recensement décennal. C'est le processus auquel fait allusion M. Hamel; non pas l'adoption d'une nouvelle loi, mais le processus prévu par la loi actuelle.

**La présidente:** Je vois.

**M. Hamel:** Madame la présidente, il pourrait être utile d'expliquer au comité ce qui s'est passé jusqu'à maintenant.

**La présidente:** Oui.

**M. Hamel:** La formule dite de l'«amalgame», qui a été inscrite dans la Constitution en 1974 et qui a été utilisée pour calculer le nombre de députés auxquels chaque province avait droit après le recensement de 1971, a donné lieu au nombre de circonscriptions que nous avons actuellement. Évidemment, la délimitation se fait conformément à la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales adoptée en 1963. C'est ainsi qu'une commission parlementaire a été chargée de faire ce travail.

Après le recensement de 1981, plus précisément à la fin du mois de mars 1982, lorsque les statistiques démographiques sont devenues officielles, les onze commissions, une pour chaque province et une pour les Territoires du Nord-Ouest, ont été créées.

Elles ont terminé leur travail, et leurs rapports ont été déposés à la Chambre des communes, comme le prévoit la loi. Celle-ci stipule que si un groupe de dix députés le demande, on tiendra un débat sur les rapports des commissions. Des demandes en ce sens ont été présentées pour les 11 rapports.

Une des caractéristiques de cette mesure législative, c'est qu'elle prévoit une période fixe pour chaque étape du processus, sauf celle du débat à la Chambre. C'est la seule qui ne soit pas limitée.

En conséquence, quoique tous les débats aient été entamés—le dernier l'a été en juin 1983—aucun n'a été mené à terme. À



[Text]

kind of vacuum in the sense that the reports are still before the house, but they cannot be acted upon because they have not completed their debate. The minute the house completes their debate on those reports, they will go back to the commissions that were established in 1982. Then, so many days later, it will become official, and a new map will be in effect.

As you know, this will create 310 ridings instead of the 282 we have at the moment and instead of the 295 as the application of the formula proposed in Bill C-74 would create.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** I should like to ask another question on a different topic. Perhaps someone wants to follow up on this topic, although I think Mr. Hamel has stated the situation very clearly.

When Mr. Hnatyshyn tabled his white paper in July 1985, he gave certain figures. Subsequent to that, amendments were made to the proposed bill, and, consequently, some of those figures became inaccurate. I am referring to the tables put before the Senate by Senator Flynn on December 18, 1985 and, specifically, at pages 1764, 1765 and 1766 of the *Debates of the Senate*.

I am interested in the quotient that was used in the derivation of the seats for the 1981 redistribution, if it were to take place under this bill; the 1991 redistribution; and the 2001 redistribution.

Am I correct in thinking that the quotients after the 1981 census would be 87,500? If I am correct on that, what are the quotients for 1991 and after the next decennial census?

**Mr. Hamel:** You mean the national quotient?

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Yes.

**Mr. Hamel:** It would 95,116.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** What about 1981?

**Mr. Hamel:** In 1981 it is 87,005; in 1991 it is 95,116; and in 2001 it is 99,413.

**The Chairman:** Do you have copies of this that we can distribute?

**Mr. Hamel:** Yes. These documents were prepared by my staff after Bill C-74 was passed by the House of Commons.

Very briefly, that quotient is obtained by dividing the population of Canada, minus the two territories, by 279. The bill starts from the assumption that the number of seats in the House of Commons is frozen at 282. Perhaps Mr. Hnatyshyn, if and when he appears before you, could explain this further, because this bill was prepared by him and his staff. You divide the population of Canada by 282, minus the three seats set aside for the two territories. You then obtain the quotient which is 87,005 in 1981; 95,116 in 1991; and 99,413 in 2001. Then, using that quotient, you divide the population of each province to obtain the number of seats to which the province is entitled.

If a province does not get the number of seats it is entitled to under the senatorial clause—and New Brunswick and Prince

[Traduction]

l'heure actuelle, nous sommes dans une espèce de vide; en effet, les rapports sont toujours à la Chambre mais ne peuvent être expédiés tant que les débats ne sont pas terminés. Dès que la Chambre aura fini d'en débattre, les rapports seront rendus aux commissions créées en 1982. Alors, bien des jours plus tard, ils deviendront officiels, et une nouvelle carte entrera en vigueur.

Comme vous le savez, on créera 310 circonscriptions plutôt que les 282 actuelles et plutôt que les 295 que créerait le projet de loi C-74 aux terme de la formule proposée.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** J'aimerais poser une autre question sur un sujet différent. Quelqu'un veut peut-être donner suite à celui-ci, mais je pense que M. Hamel a exposé très clairement la situation.

Lorsque M. Hnatyshyn a déposé son livre blanc en juillet 1985, il a donné certains chiffres. Ensuite, des modifications ont été apportées au projet de loi, et certains de ces chiffres sont devenus inexacts. Je fais allusion aux tableaux soumis au Sénat par le sénateur Flynn le 18 décembre 1985, et notamment aux pages 1764, 1765 et 1766 des Débats du Sénat.

Je m'intéresse au quotient utilisé dans le calcul du nombre de sièges pour le maniement de 1981 dans la mesure où il doit être repris conformément à ce projet de loi; pour le maniement de 1991 et celui de l'an 2001.

Ai-je raison de penser qu'après le recensement de 1981, les quotients seraient de 87,500? Si j'ai raison à cet égard, quels seraient les quotients pour 1991 et après le recensement décennal suivant?

**M. Hamel:** Vous parlez du quotient national?

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Oui.

**M. Hamel:** Ce serait 95,116.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Qu'en est-il de 1981?

**M. Hamel:** En 1981, c'était 87,005; en 1991, ce sera 95,116 et en l'an 2001, 99,413.

**La présidente:** Avez-vous des copies que nous pourrions distribuer?

**M. Hamel:** Oui. Ces documents ont été rédigés par mon personnel après l'adoption du projet de loi C-74 par la Chambre des communes.

Très brièvement, ce quotient est obtenu en divisant la population du Canada, moins celle des deux territoires, par 279. Le projet de loi part de l'hypothèse que le nombre de sièges à la Chambre des communes est bloqué à 282. M. Hnatyshyn, pourra peut-être, lorsqu'il comparaitra devant vous, donner plus d'explications car c'est lui et son personnel qui ont rédigé le projet de loi. Vous divisez la population du Canada par 282, moins les trois sièges réservés aux deux territoires, ce qui donne un quotient de 87,005 en 1981; 95,116 en 1991; et 99,413 en l'an 2001. On divise ensuite la population de chaque province par le quotient pour connaître le nombre de sièges auxquels elle a droit.

Si une province n'obtient pas le nombre de sièges auquel elle a droit en vertu de la clause sénatoriale, c'est le cas du Nou-

[Text]

Edward Island are the two provinces protected at the moment—this is added over and above the 282.

Then the bill creates a new class of province by introducing what is called a “grandfather clause.” Any province which is getting less than the number of seats it has in the 282 House of Commons seats, that is, in the thirty-third Parliament, gets any extra seats which bring it up to that number.

Of course, the provinces which have experienced a rate of growth of population higher than the others—and there are only three: Ontario, Alberta and B.C.—get whatever additional seats the increase in population is entitling them to have.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** While we have the figures before us, Madam Chairman, may I ask Mr. Hamel to turn to the third page of the material he has just given us. I would direct his attention to the figures for Newfoundland. The quotient, of course, is 99,413. The average seat in Newfoundland would have a population of 99,715. That means, as I read it, that constituencies in Newfoundland would have the highest population of all of the provinces of Canada with the exception of Alberta.

My point, Madam Chairman, is that here we have a province which is largely rural and marine. I am sure you have heard many times that these are the constituencies in which the heaviest burden is put upon the members of Parliament. Yet, here is this province, least-represented in terms of numbers of all Canada with the exception of Alberta.

I am not asking Mr. Hamel to justify that because that is not his job; I am merely asking him if my reading of the figures is correct, that is, that Newfoundland's constituencies will, in terms of population, be the largest in all of Canada other than those in Alberta?

**Mr. Hamel:** That is correct, Madam Chairman.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** On the other hand, if we put aside Prince Edward Island and New Brunswick as special cases, Manitoba will be best represented in terms of numbers of members, where the electoral quotient will be 81,079, considerably below the national average, is that correct?

**Mr. Hamel:** Yes, that is correct.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** I note that Saskatchewan will be considerably below the national average.

**The Chairman:** Have you another comment, Senator Stewart?

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** I have a comment, Madam Chairman, in which you may be interested. I know that Mr. Hamel is not, because it is not in his area. You have heard me before, Madam Chairman, on this point. It seems to me that this formula is an attempt to move, as much as possible, towards representation by population, taking into account the grandfather considerations. However, when this

[Traduction]

veau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard, qui sont les deux provinces protégées à l'heure actuelle, le nombre s'ajoute aux 282 sièges.

Le projet de loi établit une nouvelle catégorie de provinces en créant ce qu'on appelle une «clause des droits acquis.» Toute province qui obtient moins que le nombre de sièges qu'elle possède sur les 282 sièges actuels à la Chambre des communes, c'est-à-dire au cours de la 33<sup>e</sup> Législature, obtient tous les sièges supplémentaires qui permettent d'atteindre ce nombre.

Évidemment, les provinces qui ont connu un taux de croissance démographique plus rapide que les autres, et il y en a trois: l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique, obtiennent les sièges additionnels auxquels leur donne droit cet accroissement de population.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Tandis que nous avons les chiffres sous les yeux, madame la présidente, je demanderais à M. Hamel de passer à la troisième page de la documentation qu'il nous a fournie. J'attire son attention sur les chiffres concernant Terre-Neuve. Le quotient est de 99 413. En moyenne, on compterait une population de 99 715 habitants pour chaque siège dans cette province. D'après ce que j'ai lu, que les circonscriptions de Terre-Neuve auraient donc la population la plus élevée, de toutes les provinces du Canada, sauf l'Alberta.

Ce que je veux dire, madame la présidente, c'est que Terre-Neuve est surtout une province rurale et maritime. Je suis certain que vous avez souvent entendu dire que les députés de pareilles circonscriptions sont ceux qui supportent la plus lourde charge. Pourtant, compte tenu de sa population, Terre-Neuve est la province la moins bien représentée au Canada, mise à part l'Alberta.

Je ne demande pas à M. Hamel de justifier cette situation, ce n'est pas son travail; j'aimerais simplement qu'il me dise si j'ai bien compris les chiffres. Les circonscriptions de Terre-Neuve seront-elles, en termes de population, les plus importantes au Canada, à l'exception de celles de l'Alberta?

**M. Hamel:** C'est exact, madame la présidente.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Par ailleurs, si on met l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick dans une catégorie à part, le Manitoba sera la mieux représentée des provinces compte tenu de sa population puisque le quotient de ses électeurs est de 81 079, ce qui est sensiblement inférieur à la moyenne nationale; n'est-ce pas?

**M. Hamel:** Oui, c'est exact.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Je note que la Saskatchewan sera sensiblement en deçà de la moyenne nationale.

**La présidente:** Avez-vous autre chose à dire, sénateur Stewart?

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Madame la présidente, j'ai une observation à faire qui pourrait vous intéresser. Je sais qu'elle n'intéresse pas M. Hamel car cela ne relève pas de sa responsabilité. Vous m'avez déjà entendu parler de ce sujet, madame la présidente. A mon avis, cette formule vise à instaurer, autant que possible, une représentation fondée sur la population, en tenant compte des droits acquis.



[Text]

country was established, the assumption was that, while there would be representation by population to as high a degree as possible in the House of Commons, there would be a very active Senate in which those provinces with smaller populations, such as Newfoundland, would have real power. Madam Chairman, what we are discussing here is not simply a redistribution of constituencies in Canada. We are talking about a major amendment to the Constitution of this country. That is why I think that this bill deserves close attention, indeed.

**The Chairman:** Mr. Hamel, with respect to the figures put forward for the year 2001 and with respect to the discrepancies to which Senator Stewart has alluded, are they more extreme than those under our present distribution scheme?

**Mr. Hamel:** That is difficult to explain, because in 2001 there would still exist some fairly wide discrepancies between the same provinces. For instance, under the amalgam method which is on the books at the moment, in the year 2001 Manitoba will be overrepresented vis-à-vis Saskatchewan. Speaking in terms of average population per riding, if we stay with the amalgam method, Manitoba will have an average of 63,000, Saskatchewan will have an average of 65,600, Ontario will have an average of 79,000, New Brunswick, 66,000 and Newfoundland, 63,455. There will be discrepancies, and I believe that was inherent in the amalgam method, which created three categories of provinces, the large, the medium and the small. At that time Parliament agreed that the smaller provinces would be slightly overrepresented vis-à-vis the larger provinces. From my reading of Bill C-74, that principle has been maintained.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Let us compare the present law with the result of Bill C-74, respecting Newfoundland. Under the present law, in the year 2001 the average population of a constituency in Newfoundland would be 63,454, according to the figures given by Senator Flynn at page 1766 of the Senate *Debates*, whereas the size of that constituency under the proposed bill will be 99,714. In other words, if we were to continue under the present law, the constituencies would only be two-thirds of what they would be under Bill C-74.

**Mr. Hamel:** That is correct, but in one case there would be 296 seats in the House of Commons and, in the other case, there would be 369 seats in the House of Commons.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** That is quite correct. That is why I asked you what the quotients were under the new arrangements. In other words, in terms of strict representation by population, Newfoundland was to be somewhat overrepresented under the amalgam formula. Under this formula it will be underrepresented, will it not?

**Mr. Hamel:** That is certainly a way to look at it, yes.

**The Chairman:** Mr. Hamel, have you any idea of how these projected population figures for 1991 and 2001 were arrived at?

**Mr. Hamel:** These figures come from Statistics Canada and are the latest available, but they are revised periodically. I

[Traduction]

Toutefois, lorsque ce pays a été créé, on a supposé qu'il y aurait, concurrentement à une représentation à la Chambre fondée autant que possible sur la population, un Sénat actif où des provinces à population plus réduite comme Terre-Neuve aurait des pouvoirs réels. Madame la présidente, il n'est pas seulement question ici de révision des limites des circonscriptions électorales. Il s'agit d'une modification majeure à la Constitution. C'est pourquoi j'estime que ce projet de loi commande une attention particulière.

**La présidente:** Monsieur Hamel, pour ce qui est des chiffres concernant l'an 2001, et des écarts auxquels faisait référence le sénateur Stewart, ces écarts seraient-ils encore plus accentués qu'en vertu du découpage actuel?

**M. Hamel:** C'est difficile à dire car en l'an 2001, il existera encore des écarts relativement importants entre les mêmes provinces. Par exemple, en vertu de la formule dite amalgame à l'heure actuelle, en l'an 2001 le Manitoba sera surreprésenté par rapport à la Saskatchewan. En termes de population moyenne par circonscription, si on s'en tient à cette formule, le Manitoba aura une population moyenne de 63 000; la Saskatchewan, 65 000; l'Ontario, 79 000; le Nouveau-Brunswick, 66 000 et Terre-Neuve, 63 455. Il existera des écarts, et à mon avis, cela est inhérent à la formule en vertu de laquelle il existe trois catégories de province: les provinces peuplées, moyennement peuplées et peu peuplées. À l'époque, le Parlement avait accepté que les plus petites provinces soient légèrement surreprésentées par rapport aux grandes provinces. D'après mon interprétation du projet de loi C-74, ce principe est maintenu.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Comparons les effets de la loi actuelle et ceux du projet de loi C-74 dans le cas de Terre-Neuve. En vertu de la loi actuelle, en l'an 2001, la population moyenne d'une circonscription à Terre-Neuve sera de 63 454, d'après les chiffres cités par le sénateur Flynn à la page 1 766 des débats du Sénat. En vertu du projet de loi, le nombre passerait à 99 714. En d'autres termes, si on maintient les dispositions de la loi actuelle, la population des circonscriptions n'équivaudra qu'aux deux tiers de ce qu'elle serait en vertu du projet de loi C-74.

**M. Hamel:** C'est exact, mais dans un cas, la Chambre des communes compterait 296 sièges et dans l'autre, 369 sièges.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** C'est exact. C'est pourquoi je vous ai demandé quels étaient les nouveaux quotients en vertu de la nouvelle formule. Autrement dit, en termes de stricte représentation fondée sur la population, Terre-Neuve aurait été surreprésentée en vertu de la formule dite amalgame. En vertu de la présente formule, elle sera sous-représentée, n'est-ce pas?

**M. Hamel:** C'est certainement une façon de voir les choses, en effet.

**La présidente:** Monsieur Hamel, avez-vous une idée de la façon dont on a obtenu ces projections démographiques pour 1991 et l'an 2001?

**M. Hamel:** Ces chiffres, qui sont les plus récents, proviennent de Statistique Canada, mais ils sont révisés périodique-



[Text]

believe that these figures were provided in December, 1984. Of course, there will be available some more accurate statistics after the census takes place in June of this year.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Madam Chairman, I have no further questions. I simply wanted to establish that I was reading the figures correctly.

**The Chairman:** Certainly. I remind honourable senators that the minister will be with us tomorrow morning and will be available for further questioning.

**Senator Doody:** Madam Chairman, for the record, what is the final date at which this bill must be passed in order for the Chief Electoral Officer to have it operative for the next possible election?

**Mr. Hamel:** Madam Chairman, in order to answer that question we have to make a number of assumptions. In my case, if the bill does not pass in sufficient time, we will go back to the 282 electoral districts, so that we will always have a basis on which to run an election. I tried to explain in my opening remarks the situation in which the political parties and I will find ourselves for the period of about one year, during which time we will have to prepare on two sets of maps.

Assuming that the present Parliament lasts four years and that the election is called in the fall of 1988, I would say that the end of this month is the deadline for the passage of this bill. If one looks at the calendar of events which I have distributed, and assuming that there is absolutely no delay at any step in the process, the report would be tabled or would be sent to the Speaker in April of 1987. If there is any delay and the reports are sent to the Speaker in May, considering an adjournment at the end of June, we may very well fall into the summer recess. That would mean that the matter could not go back to the commissions before the fall. Therefore, those reports, all of the proclamations bringing the representation order into effect, could not be issued before late fall, 1987, in which case the map would not be in effect before the fall of 1988. Therefore, I would say that the deadline falls at the end of this month. If it were later, the end of February, for instance, we would have to be extremely lucky, in terms of everything running like clockwork, in order to have this bill operative for the next election.

**Senator Doody:** My next question really follows on Senator Stewart's questions of a moment ago. On the number of people per district or the electoral quotient, that of Ontario is deemed to be just about the same as that for Newfoundland. Nevertheless, the number of seats for Ontario goes from 95 to 101, while Newfoundland stays the same at seven. Would you have any idea, sir, where that difference would be? I presume that most of it would be in the southern industrial or heavily-populated part of Ontario. I suppose that most of these extra seats would represent the Toronto area. Would you be in a position to give some idea of where the population increase is expected? What I am getting at is that the rural areas, where the burden is heaviest, would probably not have that burden relieved at all by this redistribution. The geography is not taken into account at all. It is just the population.

[Traduction]

ment. Je pense que ces données ont été publiées en décembre 1984. Évidemment, nous disposerons de statistiques plus précises après le recensement de juin de cette année.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Madame la présidente, je n'ai plus de question. Je voulais simplement m'assurer que j'avais bien compris les chiffres.

**La présidente:** Certainement. Je rappelle aux honorables sénateurs que le ministre sera avec nous demain matin et qu'il répondra aux questions.

**Le sénateur Doody:** Madame la présidente, quelle est la date limite à laquelle le projet de loi doit être adopté pour que le directeur général des élections puisse en appliquer les dispositions pour les prochaines élections?

**M. Hamel:** Madame la présidente, pour répondre à cette question, il faut tenir compte d'un certain nombre d'hypothèses. En ce qui me concerne, si le projet de loi n'est pas adopté à temps, on s'en tiendra aux circonscriptions électorales, de sorte qu'il y aura tout de même une base sur laquelle tenir des élections. Au début de mon intervention j'ai tenté d'expliquer la situation dans laquelle les partis politiques et moi-même nous trouverons pendant la période d'une année environ, au cours de laquelle nous aurons à dresser deux cartes.

En supposant que la Législature actuelle dure quatre ans et que des élections aient lieu à l'automne 1988, je dirais que le projet de loi devrait être adopté au plus tard à la fin du mois. Si vous regardez le calendrier des événements que j'ai distribué et en supposant qu'il n'y ait absolument aucun retard à aucune des étapes du processus, le rapport serait déposé ou envoyé au Président en avril 1987. S'il survient un retard et que les rapports sont envoyés au Président en mai, et si l'ajournement survient à la fin de juin, cela pourrait très bien nous mener à la période des vacances d'été. Le cas échéant, la question ne serait pas renvoyée aux commissions avant l'automne. Par conséquent, ces rapports, toutes les proclamations qui donnent effet à l'ordre de représentation, ne pourraient être publiés avant la fin de l'automne 1987; dans ce cas, la carte ne pourrait pas être prête avant l'automne de 1988. Par conséquent je dirais que la limite se situe à la fin de ce mois. Si l'adoption du projet de loi survient plus tard, à la fin de février par exemple, il nous faudrait beaucoup de chance, c'est-à-dire qu'il ne devrait survenir aucune anicroche pour que les dispositions du projet de loi puissent s'appliquer aux prochaines élections.

**Le sénateur Doody:** Ma prochaine question fait suite aux questions que le sénateur Stewart a posée il y a un moment. En ce qui concerne le nombre d'électeurs par circonscription, ou le quotient d'électeurs, l'Ontario aurait le même que Terre-Neuve. Quoiqu'il en soit, le nombre de sièges de l'Ontario passerait de 95 à 101 tandis que Terre-Neuve conserverait ses sept sièges. Pourriez-vous nous dire, Monsieur, quelle région est à l'origine de cette différence? Je suppose que le changement surviendrait surtout dans la région industrielle, très peuplée, de l'Ontario. Je présume que la plupart des sièges supplémentaires iraient à la région de Toronto. Pourriez-vous nous dire dans quelle région l'accroissement de population est prévue? Ce que je veux dire, c'est que les régions rurales, où le fardeau est le plus lourd, ne verraient probablement pas ce fardeau allégé du

[Text]

**Mr. Hamel:** Unfortunately I am really unable—

**Senator Doody:** Perhaps I should ask that tomorrow.

**Mr. Hamel:** The minister cannot anticipate this, because it is left to each commission. Each commission is totally independent. There is one amendment—

**Senator Doody:** I realize that. No matter what the commission comes out with, they will have to work on more than people. If you have 90 per cent of the population and 10 per cent of the area, then that is where you will have 90 per cent of the seats. What I am getting at is that there is no allowance made for Labrador and the northern part of Newfoundland, which the flying nun would have difficulty in covering at the best of times—although they may not have as many people as, say, downtown Toronto. That is not taken into consideration at all. It is strictly population.

**Mr. Hamel:** It is taken into consideration, because basically the commissions have to work within 25 per cent of the quotient for that province. But in exceptional circumstances they can go beyond the 25 per cent. So the commission for Ontario—I do not want to prejudge—could very well decide that northern Ontario will get so many seats.

**Senator Doody:** So the 99,000 quotient that we are looking at could very well be 125 in one seat and 65 or 70 in another seat.

**Mr. Hamel:** That is correct.

**The Chairman:** Depending on geography.

**Senator Lewis:** The figure you are using here is an average, when you say "The population by riding".

**Mr. Hamel:** That is the quotient for the province. The law says that the commission shall stick as close as possible to the quotient, but it can deviate by 25 per cent to preserve community interest, and so on. But in exceptional circumstances it can depart from the average by more than 25 per cent. So the commission has a completely free hand.

**Senator Robichaud:** Latitude.

**The Chairman:** What is the present provision for latitude?

**Mr. Hamel:** At the moment the 25 per cent is absolute. They cannot go beyond the 25 per cent. For instance, if this bill is not passed, then, under the law as it reads at the moment, there is no way that the Newfoundland commission could set up a riding for Labrador, because it is 25 per cent below the quotient. But with this, it is conceivable that the population could convince the commission to set up a special riding for Labrador.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** At the expense of the rest of the province.

**Mr. Hamel:** Of course.

[Traduction]

fait de la révision des circonscriptions électorales. On ne tient pas compte de la géographie, mais seulement de la population.

**M. Hamel:** Malheureusement je ne saurais...

**Le sénateur Doody:** Je devrais peut-être poser la question demain.

**M. Hamel:** Le ministre ne peut pas faire de prévision, cela relève de chaque commission. Chacune est totalement indépendante. Il y a une modification...

**Le sénateur Doody:** J'en suis conscient. Peu importe ce que produira la commission, elle ne devra pas prendre en considération le seul facteur démographique. Une région qui représenterait 10p. 100 de la superficie du territoire, mais 90p. 100 de la population, aurait 90p. 100 des sièges. Ce que je veux dire, c'est qu'on n'a rien prévu pour le Labrador et la partie nord de Terre-Neuve, que la sœur volante aurait des difficultés à survoler d'un bout à l'autre dans les meilleures conditions, même si ces régions n'ont pas une population aussi élevée que le centre-ville de Toronto. On ne tient pas du tout compte de cet aspect. On se fonde uniquement sur la population.

**M. Hamel:** On en tient compte, car en principe les commissions doivent faire en sorte que l'écart de population par rapport au quotient de chaque province n'excède pas 25p. 100. Mais elles peuvent, exceptionnellement, aller au-delà de cette limite. Par exemple, sans vouloir préjuger, la commission de l'Ontario pourrait très bien décider d'un nombre X de sièges pour le nord de cette province.

**Le sénateur Doody:** Par exemple le quotient de 99 000 pourrait très bien être de 125 pour un siège et de 65 ou de 70 pour un autre.

**M. Hamel:** C'est exact.

**La présidente:** Tout dépend des facteurs géographiques.

**Le sénateur Lewis:** Lorsque vous parlez de «population par circonscription», vous prenez une moyenne.

**M. Hamel:** C'est le quotient de la province. La loi prévoit que la commission doit s'en tenir autant que possible à ce quotient, mais elle peut s'en éloigner de 25p. 100 afin de préserver la communauté d'intérêt. Dans des circonstances exceptionnelles, elle peut même aller plus loin. La commission a donc toute liberté.

**Le sénateur Robichaud:** Toute latitude.

**La présidente:** Quelle est la marge de manœuvre actuelle?

**M. Hamel:** Actuellement, l'écart permis est de 25p. 100. Les commissions ne peuvent pas excéder cette limite. Par exemple, si le projet de loi n'est pas adopté, d'après la loi actuelle, la commission de Terre-Neuve n'aurait aucune possibilité de créer une circonscription pour le Labrador car la population de cette région est inférieure de plus de 25p. 100 au quotient de la province. Mais avec le projet de loi, il est concevable que la population puisse convaincre la commission de créer une circonscription spéciale pour le Labrador.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Aux dépens du reste de la province.

**M. Hamel:** Bien entendu.



[Text]

**The Chairman:** None of the various schemes have had any specific allowance made to deal simply with geography, as such, apart from the latitude that is given here. There are no specific directions that a certain percentage of seats must be assigned to the larger and more sparsely occupied parts of Canada.

**Mr. Hamel:** No. If you go back to 1960, when the new procedure was initially introduced in the house, by way of a resolution which was not passed—but the law was finally passed in 1963, if I am not mistaken—one of the basic principles was to give the commissions as much freedom, as much leeway, as possible. The law gives the commissions some criteria or guidelines which they have to apply in doing their work. But within those guidelines the commissions are free to operate; and this bill includes additional freedom, if I may use that term. In other words, the commissions may go beyond what they could do before—always within those very broad guidelines or criteria.

**Le sénateur Corbin:** Monsieur Hamel, tout d'abord, je suis heureux de vous retrouver au Sénat parce que j'ai eu le plaisir, par le passé, d'être présent à la Chambre des communes alors que vous y étiez souvent témoin.

Les commentaires que je voudrais apporter aujourd'hui sont plutôt d'ordre politique. Ainsi, je m'en dispenserai car ils ne sont pas de votre domaine qui, comme vous l'avez dit, est plutôt d'ordre technique.

Cependant, est-ce que j'ai bien compris vos paroles de tantôt lorsque vous avez dit, je crois, que cette loi établit un nouveau type de circonscription privilégiée en ce sens que, exception faite des provinces protégées par le seuil du nombre de sièges au Sénat, il y aura maintenant en puissance des provinces protégées par le nombre de sièges qu'elles auront au moment de l'adoption de cette loi?

Est-ce que c'est bien cela que vous avez dit?

**M. Hamel:** Oui. Au cours de notre histoire, on a eu tout d'abord la clause sénatoriale de 1915. Après cela, il y a eu la clause de 15 p. 100 protégeant les provinces d'un remaniement à l'autre, énonçant qu'une province ne pouvait pas perdre plus que 15 sièges...

**Le sénateur Corbin:** Excusez-moi, est-ce que vous parlez de la Loi électorale ou de la Constitution?

**M. Hamel:** Je parle de la Constitution.

**Le sénateur Corbin:** Très bien.

**M. Hamel:** Je parle de la fameuse clause de 15 p. 100 qui avait été introduite pour protéger la Saskatchewan et la Nouvelle-Écosse, si je ne m'abuse. Elle protégeait une province contre une réduction du nombre de ses sièges, trop drastique d'un remaniement à l'autre.

Cette clause diffère de la méthode amalgame de 1974. Le projet de loi introduit une nouvelle clause qui n'est ni plus ni moins qu'une extension de la clause sénatoriale et elle garantit aux provinces le nombre minimum de sièges qu'elles ont présentement dans cette 33<sup>e</sup> législature.

**Le sénateur Corbin:** Ce type de protection n'est-il pas essentiellement de nature constitutionnelle et si tel est le cas, elle ne

[Traduction]

**La présidente:** Aucun des divers systèmes n'a permis de se fonder sur le facteur géographique, mise à part la latitude prévue. Rien ne prévoit qu'un certain pourcentage de sièges doit être réservé aux régions plus vastes et plus clairsemées du Canada.

**M. Hamel:** Non. Si on remonte à 1960, année où les nouvelles règles ont initialement été proposées à la Chambre par voie de résolution qui n'a pas été adoptée, bien que la loi ait finalement été adoptée en 1963, si je ne me trompe pas, un des principes fondamentaux consistait à donner aux commissions le plus de liberté possible. La loi contient certains critères ou lignes directrices dont les commissions doivent tenir compte. Mais à l'intérieur de ces limites, les commissions ont toute liberté; et le projet de loi ajoute, si je puis dire, à cette liberté. En d'autres termes, les commissions ont plus de marge de manœuvre qu'elles n'en avaient auparavant, mais toujours dans la limite de ces lignes directrices ou critères généraux.

**Senator Corbin:** Mr. Hamel, to begin with I want to say how glad I am to see you in the Senate, because in the past I have had the pleasure of being present in the House of Commons on the many occasions when you were a witness.

The comments I would like to make today are political in nature, so I'll repress them, because they don't come into your area at all—as you said, you're on the technical side.

However, did I understand you to say earlier that this Bill establishes a new class of privileged constituency, in that, leaving aside those provinces that are protected by the guarantee of a minimum number of Senate seats, there will now be provinces that are protected by the number of seats they hold when this Bill passes into law?

Is that what you said?

**Mr. Hamel:** Yes. First of all we had the senatorial clause of 1915. After that came the 15-per-cent clause, which protected the provinces between one redistribution and the next, that is, no province could lose more than 15 seats—

**Senator Corbin:** I beg your pardon, are you talking about the Elections Act or the Constitution?

**Mr. Hamel:** The Constitution.

**Senator Corbin:** All right.

**Mr. Hamel:** I was speaking of the famous 15-per-cent clause, which was introduced to protect Saskatchewan and Nova Scotia, if I remember correctly. It protected a province against a too-drastic drop in the number of its seats from one reform to the next.

This clause differs from the amalgam method adopted in 1974. The Bill introduces a new clause that is neither more nor less than an extension of the senatorial clause. It guarantees the provinces, as their minimum number of seats, the number that each province held during the 33rd Parliament.

**Senator Corbin:** Isn't this type of protection essentially constitutional in nature, and if so it wouldn't lie in the hands of



*[Text]*

serait pas du ressort unique d'une ou des deux Chambres du Parlement. Cette clause serait de nature à devoir recueillir l'assentiment des provinces représentant 50 p. 100 de la population.

Est-ce qu'il n'y a pas un départ tout à fait nouveau ici, par rapport aux principes constitutionnels originaux qui ont fixé les normes de désignation des sièges parlementaires?

**M. Hamel:** Je ne voudrais pas me prononcer sur ce sujet. Cependant, permettez-moi de dire que cette question a été soulevée par un des témoins experts ayant comparu devant un comité parlementaire.

L'objection avait été soulevée surtout en regard du projet de loi sous sa forme initiale alors qu'il accordait aux provinces ayant eu un accroissement considérable de la population, la moitié seulement du nombre de sièges auxquels elles auraient normalement eu droit.

Au sujet de la règle 3 dans la clause 2 du projet de loi, quelqu'un soulever la question de la constitutionnalité de ce changement, qui pouvait s'éloigner du principe de la représentation proportionnelle des provinces, tel que prévue à l'article 42, paragraphe 1(a), de la Constitution.

Par contre, les mêmes personnes ont prétendu qu'en laissant tomber la règle 3, voulant que les provinces n'aient que la moitié de l'augmentation, que cette réserve semblait disparaître.

Maintenant ceci dit, je pense que les personnes les mieux qualifiées pour répondre seraient les avocats du ministère de la Justice. Peut-être que le ministre pourrait vous répondre demain à ce sujet, s'il a déjà consulté les avocats du ministère de la Justice.

**Le sénateur Corbin:** Évidemment, la protection des droits des provinces est une question fondamentale qui déroge du principe même qui présidait au moment de l'établissement de la Confédération. Il est important que nous ayons une opinion très claire, non nébuleuse sur cette question.

Alors, je suivrai votre conseil, monsieur Hamel, et je poursuivrai cette question avec le ministre et aussi, s'il y a lieu, avec les experts du ministère de la Justice.

En me répondant tantôt, vous avez fait allusion à un témoin expert ayant comparu devant le comité de la Chambre des communes; qui était-il?

**M. Hamel:** Si j'ai bonne mémoire, le professeur Paul Fox souleva cet argument.

**The Chairman:** Professor Fox dealt with this question when it was raised in the committee of the other place.

**Le sénateur Corbin:** Vous vous êtes bien défendu, monsieur Hamel, quant au calendrier auquel vous devez faire face si ce projet de loi doit recevoir la sanction royale. Je respecte entièrement votre position, vous êtes un homme d'expérience dans ce domaine.

Cependant, pourriez-vous me dire quels sont les changements majeurs effectués par la Chambre des communes, puisque vous n'avez pas fait allusion au texte original soumis et au texte final adopté par la Chambre des communes au mois de décembre dernier?

*[Traduction]*

one or both Houses but would require the consent of provinces with 50 per cent of the population?

Isn't there a completely new departure here, in relation to the original constitutional principles that established the rules for distribution of parliamentary seats?

**Mr. Hamel:** I don't really want to commit myself on that one. May I just say that this question has been raised by one of the expert witnesses who appeared before a parliamentary committee.

The objection was raised particularly in respect to the Bill in its original form, which gave the provinces whose population had increased considerably only half the number of seats to which they would normally have been entitled.

With respect to rule no. 3 in clause 2 of the Bill, someone raised the question of the constitutionality of the change, on the grounds that it might be getting away from proportional representation of the provinces as set down in section 42, paragraph 1(a) of the Constitution.

On the other hand, the same people claimed that by letting drop rule no. 3 (the rule that the provinces would get only half the increase), their reservation, seemed to be done away with.

Nos, having said this, I think the best qualified people to give an answer would be the lawyers with the Department of Justice. Perhaps the Minister himself could answer you tomorrow, if he has already consulted the lawyers at Justice.

**Senator Corbin:** Clearly this is a fundamental question with respect to safeguarding the rights of the provinces. It undermines the very principle upon which Confederation was established. It is vital that our opinion on this question be clearly defined, not wishy-washy and vague.

So I shall take your advice, Mr. Hamel, and pursue the point with the Minister and also, if necessary, with the experts from the Department of Justice.

In response to my question just now, you mentioned an expert witness who appeared before the House of Commons committee; who was that?

**Mr. Hamel:** If I recall correctly, it was Professor Paul Fox who raised this argument.

**La présidente:** M. Fox a traité la question lorsqu'elle a été soulevée au comité de l'autre endroit.

**Senator Corbin:** You were very firm, Mr. Hamel, on this question of the timetable you were faced with if the Bill is to receive royal assent. I respect your position, you're a man of experience in this field.

Could you, however, tell me what major changes were made by the House of Commons, because you didn't refer to the original text that was submitted to it and the final text that was adopted by the House last December?

## [Text]

Est-ce que des changements majeurs ont été apporté à l'approche fondamentale de ce processus de révision et si oui, quels sont-ils?

**M. Hamel:** Je crois qu'il n'y a eu qu'un seul changement fondamental. Un autre changement clarifiait un peu le rôle des commissions, justement pour résoudre une des questions soulevées tout à l'heure, pour accorder aux commissions un peu plus de latitude dans la répartition des sièges à l'intérieur d'une province.

Le changement fondamental se retrouve à la clause 2 du projet de loi initial qui comportait trois règles. Tout d'abord, la règle numéro 1 qui demeure identique et elle détermine la façon de calculer le nombre de sièges attribués à chaque province. Dans la clause numéro 2, ce que l'on appelle en anglais «the grandfather clause», la règle des droits acquis, elle aussi demeure.

Il y avait une troisième règle qui disait que si en appliquant la règle 1, le calcul, on arrive à un nombre de députés supérieur dans le cas des provinces ayant le droit à une augmentation, celles-ci n'en auront que la moitié.

C'est sur ce sujet, je crois que le professeur Fox souleva la question de la possibilité d'un conflit avec l'article 42, paragraphe 1, de la Constitution.

Maintenant, cette troisième règle a été retirée du projet de loi, tel qu'adopté par la Chambre des communes.

Ama connaissance, c'est le seul changement majeur que le projet de loi a subi aux Communes.

**Le sénateur Corbin:** Pour le reste, les modifications ne concernent que des iotas et virgules, je suppose?

**M. Hamel:** Peut-être un peu plus que cela. A la clause 6, l'on clarifie un peu la latitude de la Commission dans les cas où elle peut utiliser le 25 p. 100 pour s'éloigner du quotient et même peut aller au-delà de ce 25 p. 100.

C'est beaucoup plus pour fin de clarification et énoncer des lignes directrices additionnelles aux commissions plutôt qu'un changement fondamental.

**Le sénateur Corbin:** Ce projet de loi, tel qu'adopté par la Chambre des communes, contient-il la même formule ou le même nombre de sièges prévus au moment de la présentation du projet de loi en première lecture en cette Chambre?

Est-ce qu'il y a eu une différence au cours du processus, et quelle est-elle?

**M. Hamel:** Il y a eu une différence à cause de l'article 3 dans le projet de loi initial.

Je ne sais pas si j'ai les chiffres ici, mais trois provinces étaient affectées par cette règle. L'Ontario, au lieu d'augmenter à 99 sièges, et d'avoir quatre sièges supplémentaires, n'en avait que deux.

L'Alberta, au lieu d'augmenter à 26 sièges, n'a monté qu'à 24, trois plutôt que cinq de plus.

La Colombie-Britannique, au lieu d'augmenter à 32 sièges de 28 présentement, aura 30 sièges.

## [Traduction]

Were major changes made in the fundamental approach to the readjustment process, and if so what?

**Mr. Hamel:** I think there was only one fundamental change. There was another change but it simply clarified the role of commissions, precisely for the purpose of dealing with one of the questions raised just now, to give the commissions a little more latitude in the distribution of seats within a province.

The really basic change can be found in clause 2 of the Bill, which as initially presented contained three rules. Rule no. 1 stays the same: it determines the method of calculating the number of seats allocated to each province. Rule no. 2 is called in English the "grandfather clause", and it stays the same.

There was a third rule. It said that if in applying rule no. 1, the calculation resulted in provinces entitled to an increase getting a larger number of MPs, they would be given only half of the increase.

It was on that point, I believe, that Professor Fox raised the question of the possibility of a conflict with section 42, paragraph 1, of the Constitution.

Rule no. 3 was removed from the Bill as adopted by the House of Commons.

To my knowledge, that's the only major change the Bill underwent in the Commons.

**Senator Corbin:** The other amendments involved commas and other frills, I suppose?

**Mr. Hamel:** Perhaps a little more than that. In clause 6, for example, *changes were made* to clarify somewhat the Commission's margin of manoeuvre in cases where it can work within 25 per cent of the quotient and even go beyond 25 per cent of the quotient.

It's more for clarification, more to give the commissions additional guidelines, than a fundamental change.

**Senator Corbin:** Does this Bill, as adopted by the House of Commons, contain the same formula or the same number of seats that were provided at the time the Bill was introduced for First Reading in that House?

Were changes introduced along the way, and if so what?

**Mr. Hamel:** The difference lay in the presence of rule no. 3 in the original version of the Bill.

I don't know if I have the figures here, but there were three provinces that were affected by the rule. There was Ontario, which instead of going up four seats to 99 would only have had an additional two.

There was Alberta, which instead of going up to 26 seats would only have gone up to 24. It would only have had three additional seats instead of five.

There was British Columbia, which instead of going from its current 28 seats to 32, would only have gone up to 30.



[Text]

Alors, à la Chambre des communes, on avait un grand total de 289 sièges plutôt que 295, soit six de moins au total.

En éliminant l'article 3, pour n'en garder que deux dans la clause 2, vous arrivez au nombre des six sièges de plus.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** In other words, this amendment that was made in the House of Commons was beneficial to British Columbia, Alberta and Ontario?

**Mr. Hamel:** That is correct.

**Le sénateur Corbin:** Mais, cette formule, que l'on ait retenu l'article 3 ou qu'on ne l'ait abrogé, ne change rien à la situation d'une province à l'est de l'Ontario?

**M. Hamel:** Non, pas du point de vue du nombre de sièges. Évidemment, du point de vue du pourcentage que représente le nombre de sièges pour chaque province par rapport au nombre total de sièges à la Chambre des communes, il y avait une différence.

Leur pourcentage de représentation était légèrement plus élevé qu'il ne le serait actuellement.

**Le sénateur Corbin:** M. Hamel, je crois que la loi constitutionnelle est précise. Le Nouveau-Brunswick ne peut avoir moins que 10 sièges à la Chambre des communes, peu importe la population, sa croissance, ou sa diminution en termes absolus.

Par contre, comme cette loi fixe un nouveau privilège en établissant un plancher minimal pour ces provinces qui n'ont pas ladite garantie sénatoriale, ne croyez-vous pas qu'il s'agit d'un nouveau principe au-delà du ressort unique du Parlement?

**M. Hamel:** Il s'agit évidemment d'un nouveau principe. Je ne pense pas que je puisse me prononcer sur cette question.

Encore une fois, je pense qu'il appartient beaucoup plus à un expert du ministère de la Justice, un constitutionnaliste, de répondre à cette question.

**Le sénateur Corbin:** Monsieur Hamel, par les années passées (puisque vous avez quand même un bon nombre d'années sous votre ceinture comme directeur général des élections) les projections de Statistique Canada, si vous reculez dans le temps aux années 60, par exemple, se sont-elles matérialisées sensiblement par rapport aux projections d'alors?

**M. Hamel:** Non. Je pense que l'on n'a pas besoin de retourner, madame le président, jusqu'à 1960. Durant les dernières années des ajustements considérables ont dû être faits, surtout dans le cas de l'Alberta, par exemple, qui a connu une augmentation extraordinaire entre 1971 et 1981.

Évidemment, les projections présumaient la même tendance et cela ne s'est pas avéré exact. Par contre, le Québec semble-t-il, a connu un fléchissement assez considérable dans l'augmentation de sa population et a même eu une augmentation négative pendant un certain temps. Au point de vue projections, cela ne s'est pas tellement avéré exact.

Pour cette raison, Statistique Canada révisé périodiquement ses projections. Si on vous montrait des chiffres préparés il y a trois ou quatre ans, ils seraient considérablement différents de ceux que vous avez présentement.

[Traduction]

So, there would have been a grand total in the House of Commons of 289 seats instead of 295, or six less overall.

By eliminating rule no. 3, and only keeping the first two rules in clause 2, you end up with six more seats.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Autrement dit, la modification adoptée dans l'autre Chambre bénéficiait à la Colombie-Britannique, à l'Alberta et à l'Ontario?

**M. Hamel:** C'est exact.

**Senator Corbin:** But this formula that was retained in section 3, or not repealed, it doesn't change anything for a province east of Ontario?

**Mr. Hamel:** No, not in terms of the absolute number of seats. Relatively, though, in terms of an individual province's proportion of the total number of seats in the House, it obviously makes a difference.

Their percentage representation was slightly higher *under the old set-up* than it's going to be *under the new set-up*.

**Senator Corbin:** Mr. Hamel, I understand that the Constitution Act is very clear on this point: New Brunswick can't have fewer than 10 seats in the House of Commons, no matter how its population fluctuates in absolute terms.

On the other hand, since this Bill establishes a new privilege, in the sense that it establishes a floor under the provinces that don't have the so-called senatorial guarantee, do you agree that this is a new principle, which Parliament has no authority to establish on its own?

**Mr. Hamel:** Obviously the principle is new, but I don't think I can make a pronouncement on the issue.

Once again, I think it is up to a lawyer with the Department of Justice, a constitutional expert, to answer this question.

**Senator Corbin:** Mr. Hamel, you after all have a fair number of years under your belt as Chief Electoral Officer—if you look back to the 1960s, for example, did Statistics Canada's demographic projections prove accurate?

**Mr. Hamel:** No. I don't think we have to go as far back as 1960, Madam Chairman. In recent years considerable adjustments have had to be made, especially in the case of Alberta, for example, where there was an extraordinary increase between 1971 and 1981.

Obviously the projections were predicated on the trends' continuing, and that didn't happen. Quebec's population, for example, fluctuated significantly—at one point it declined for a while. So the projections didn't turn out to be accurate.

That's why Statistics Canada revises its projections periodically. If you looked at the figures that were prepared three or four years ago, they would differ considerably from what you have currently.



*[Text]*

**Le sénateur Corbin:** C'était justement la portée de ma question, monsieur Hamel.

Nous avons quand même devant nous des tableaux de Statistique Canada basés sur les projections démographiques par province.

Vous venez de me dire que ces projections ne se matérialisent pas nécessairement à cause de toutes sortes de facteurs socio-économiques, etc.

Certaines provinces non seulement ne gagnent pas en terme de population, mais régressent en chiffres absolus, par rapport à l'ensemble de la population canadienne où le taux de croissance est minime. L'on pourra, si on regarde les chiffres sur une période de 15 à 20 ans, remarquer que le taux de croissance de la population est négligeable, pour ne pas dire en termes pratiques, presque nul.

C'est probablement le cas du Nouveau-Brunswick. La population du Nouveau-Brunswick tire pas mal derrière la croissance démographique de l'ensemble des autres provinces canadiennes.

Ce qui est particulièrement choquant et blessant pour un habitant d'une province comme le Nouveau-Brunswick qui fût quand même à l'origine du pacte confédératif, c'est que notre position relative sur le plan de la représentation électorale au Parlement canadien n'est pas préservée.

En termes absolus, elle devient de plus en plus petite, désuète.

Plus on augmente les sièges pour accommoder la croissance démographique des autres provinces, même si on a fixé un plancher de 10 sièges pour le Nouveau-Brunswick, qui, quand même, à la période de la Confédération avait 12 sièges au Sénat, les voix des 10 représentants du Nouveau-Brunswick diminuent de plus en plus, peu importe la qualité des personnes.

Évidemment, je ne vise ni les partis et ni les élus choisis par les habitants du Nouveau-Brunswick. Cette voix diminue constamment en importance.

Je reconnais que ce projet de loi vise à accorder une représentation adéquate aux provinces de l'Ouest, mais il ne corrige pas le problème que je viens de vous souligner.

C'est peut-être un commentaire politique, monsieur Hamel et que vous préférez ne pas vous y adresser, libre à vous de le reconnaître ou non, mais je pense que j'ai raison.

Si vous voulez commenter, cela me ferait plaisir.

**M. Hamel:** Si vous me le permettez, je commenterai sur les chiffres.

Premièrement, il est vrai que les prévisions de population émises par Statistique Canada ne s'avèrent pas toujours exactes.

Cependant, elles servent quand même de base intéressante pour scruter un peu dans l'avenir.

Deuxièmement, quand on utilise les mêmes chiffres, elles servent de point de comparaison. Alors, si vous projetez en l'an 2001 ou 1991, sur la base amalgame, notre formule actuelle dans la Constitution ou selon la formule proposée dans ce projet de loi, cela vous permet certaines comparaisons.

*[Traduction]*

**Senator Corbin:** That is exactly what I wanted to get at, Mr. Hamel.

Nonetheless, we do have in front of us tables based on Statistics Canada's demographic projections.

Now, you have just said to me that these projections often do not become fact, because of all sorts of socio-economic factors and so forth.

Some provinces are not only not gaining population, they are declining in absolute terms as part of the Canadian population as a whole, which has a minimal growth rate. To all intents and purposes, looking at the figures over 15 to 20 years, it's negligible, not to say for practical purposes almost nil.

This is probably the case with New Brunswick. Population growth in New Brunswick lags quite far behind the rate in Canada as a whole and in the other provinces.

The really infuriating and painfully thing for an inhabitant of a province like New Brunswick—which was after all in on the start of Confederation—is that our relative electoral representation in the Parliament of Canada has not been maintained.

In absolute terms, our position is being gradually eroded away.

The more the number of seats is increased to accommodate demographic growth in the other provinces, even if a floor of 10 seats is established for New Brunswick, which after all at the time of Confederation had 12 seats in the Senate, the more the voice of those ten representatives of New Brunswick fades, no matter how well they do their job.

Obviously I'm not criticizing either the parties or the people who are elected by the people of New Brunswick. I'm just saying that their voice is less and less important.

I recognize that this Bill is intended to give fair and adequate representation to the Western province, but it doesn't correct the problem I've just pointed out to you.

This may be a political issue, Mr. Hamel, and you may prefer not to address it, that's up to you; but I think I have a point.

If you did want to comment, I would be very pleased.

**Mr. Hamel:** I would like to comment on the figures, if I may.

First, it's true that Statistics Canada's demographic projections don't always turn out to be exact.

Nonetheless, they provide an interesting basis on which to form a general idea of how the future may shape.

Second, when the same figures are used, they do serve as a point of comparison. If you project into the year 2001 or 1991, on the basis of the Amalgam Formula that is currently part of the Constitution, or of the formula proposed in this Bill, it does enable you to make certain comparisons.

**[Text]**

Enfin, sur la question de l'importance relative des provinces, je pense qu'il y a deux façons de regarder les choses. Là, je ne veux pas prendre partie et dire laquelle est préférable.

Il est vrai que si vous conservez la méthode amalgame, en l'an 2000, en supposant que les projections de Statistique Canada s'avèrent exactes, le Nouveau-Brunswick aura deux sièges de plus mais au sein d'une Chambre des communes de 369 sièges.

En proportion, le pourcentage que représente 12 sièges sur 369 est plus faible que 10 sur 297. Alors, c'est une autre façon de regarder les choses.

Peut-être que pour l'homme de la rue, c'est plus facile ou il préfère avoir deux députés de plus. Mais, du point de vue de l'importance de la population de la province, cela pourrait être discutable.

**Le sénateur Corbin:** J'avais apporté ce genre de commentaire lors de mon intervention en deuxième lecture au Sénat. Ce n'était qu'un commentaire préliminaire parce qu'on nous avait un peu brusqué pour pouvoir adopter ce projet de loi juste avant les Fêtes et, évidemment il a fallu faire vite.

J'ai peut-être dit des choses qui sont allé au-delà de ma pensée, mais elles étaient de nature exploratoire. Je suis heureux, aujourd'hui, d'avoir l'occasion de pouvoir clarifier cette question. Ce que vous dites est vrai, je le reconnais.

Mais, si on se situe en terme de pourcentage d'influence relative par rapport à un plus grand nombre, en termes absolus, le Nouveau-Brunswick n'est pas plus fort mais affaibli.

Si on augmente les sièges à 295, le Nouveau-Brunswick est encore plus faible que présentement. Je ne suis pas un égalitaire numérique en terme de chiffres absolus, je ne suis pas mathématicien. Je suis d'une région sous-développée du Canada à qui on aurait dit au moment du pacte confédératif... Là, je peux citer le texte même de l'Acte constitutionnel de 1867:

CONSIDÉRANT, de plus, qu'une telle union aurait l'effet de développer la prospérité des provinces et de favoriser les intérêts de l'Empire britannique.

Cela, je m'en foue! Mais, quand l'on dit qu'elle aurait pour effet de développer la prospérité des provinces, monsieur Hamel, la façon dont a évolué la représentativité des élus de la province du Nouveau-Brunswick à la Chambre des communes, ne rencontre pas du tout ce considérant fondamental de la Constitution canadienne.

A chaque modification de la carte électorale, le Nouveau-Brunswick perd de façon absolue et je ne peux y souscrire. Je soulèverai cette question avec le ministre lorsqu'il comparaitra devant nous.

C'est une question constitutionnelle fondamentale. De plus, je considère que le projet de loi actuel va à l'encontre de certaines autres provisions de l'Acte constitutionnel de 1982. Ce point aussi je soulèverai avec le ministre.

Je reconnais que vous n'êtes qu'un technicien «that you don't run for elections, you just run the elections». Merci beaucoup, monsieur Hamel.

**The Chairman:** Senator Stewart, please.

**[Traduction]**

Lastly, with regard to the relative influence of the provinces, I think there are two ways of looking at this question. I don't want to take sides, or say which way would be preferable.

It is true that if you retain the amalgam formula, in the year 2000 (supposing that Statistics Canada's projections are correct), New Brunswick will have two more seats, but in a House of Commons with 369 seats.

In proportion, the percentage represented by 12 seats out of 369 is less than that represented by 10 out of 297. So that's another way of looking at it.

Perhaps for the man in the street it's easier, or perhaps he'd rather have two additional MPs. But it's debatable whether this would really give New Brunswick's population more of a voice.

**Senator Corbin:** I said some of the same things when I spoke at Second Reading in the Senate. They were just preliminary comments, because we were hurrying to get the Bill through before Christmas, and of course we had to act fast.

My remarks may have exaggerated my actual opinion, but they were exploratory in nature. I am glad to have an opportunity today to clarify what precisely my opinion is. What you've said is quite true, I recognize that.

Nonetheless, looking at the situation in terms of percentage of influence in relation to a larger number, New Brunswick isn't stronger, it's weaker in absolute terms.

If the number of seats is increased to 295, New Brunswick will be even weaker than it is now. I'm not a strict numerical egalitarian, I don't insist on exactly the same numbers for everyone. I'm not a mathematician. I'm from an underdeveloped region of Canada, which at the time of Confederation was promised—well, I can read you what we were promised in the Constitution Act of 1867:

And whereas such a Union would conduce to the Welfare of the Provinces and promote the interests of the British Empire—

I don't give a damn about that! But we were told that Confederation would be for the good of the provinces, Mr. Hamel, and the way in which the representativity of New Brunswick's Members in the House has evolved does not in any way correspond to this fundamental preamble to the Canadian Constitution.

Every time the electoral map is re-arranged, New Brunswick loses in absolute terms. I cannot lend my support to this, and I shall certainly raise the matter with the Minister when he appears before us.

This is a fundamental constitutional question. Furthermore, I consider that this Bill conflicts with certain other provisions of the Constitution Act of 1982, and I will be raising that point with the Minister as well.

I realize that you're on the technical side—you "don't run for election, you just run the elections". Thank you, Mr. Hamel.

**La présidente:** Sénateur Stewart, je vous prie.



[Text]

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Madam Chairman, when I spoke on this bill in the Senate on December 20, 1985, I made some calculations that appear at page 1796 of *Hansard*.

**Senator Frith:** Does the witness have that in front of him?

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Let me describe what I did. I took the percentage of the House of Commons that would be elected in the four Atlantic provinces under the current law and compared that with the percentage of the House of Commons that would be elected in the Atlantic provinces under the proposed law. I found that the four Atlantic provinces would be somewhat worse off under the proposed law. Their total percentage in the House of Commons would drop from 11.5 per cent to 10.8 per cent. However, these figures are misleading, particularly because of Prince Edward Island and, to some extent, New Brunswick. The real losers, if this bill becomes law, are Nova Scotia and Newfoundland.

Is that correct, Mr. Hamel?

**Mr. Hamel:** Yes, in a way that is true.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Those provinces taken together have 7.1 per cent of the representation in the House of Commons; that percentage will drop to 6.1 per cent. That may not seem very much to people from Ontario or Quebec, but one is dealing with one or two extra members, or perhaps three or four, and with constituencies in which representation is much more than simply voting in the House of Commons.

My last question is this: There is now on the statute books an act with regard to redistribution; that is the Constitution Act of 1974.

Before the 1984 election the redistribution, subsequent to the 1981 census, had been put in motion and was almost completed. Then there came the election, and the new government decided to bring in a new act, a new Constitution Act, which would necessitate, if it passes, starting from scratch.

Let us say that the process of redistribution under the present law had been completed by the House of Commons so that the electoral officers could carry out their work. Let us say it had been completed by November 1, 1984. When would you have been able to conduct an election on the basis of the redistribution based on the 1981 census? How long would it have been after November 1, 1984?

**Mr. Hamel:** As I explained in my opening comments, we need one year to adjust as a minimum.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** So you would actually be ready now to go ahead on the basis of the 1981 census?

**Mr. Hamel:** In fact, if the debates had been completed in the House of Commons shortly after the reports had been tabled, the last general election could have been conducted on the new boundaries.

[Traduction]

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Madame la présidente, quand je suis intervenu au sujet de ce projet de loi au Sénat le 20 décembre 1985, j'ai procédé à certains calculs qui figurent à la page 1 796 du *hansard*.

**Le sénateur Frith:** Le témoin a-t-il les données devant lui?

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Je vais vous décrire ce que j'ai fait. J'ai pris le pourcentage de députés de la Chambre des communes qui seraient élus dans les quatre provinces atlantiques en vertu de la loi actuelle et j'ai comparé ces résultats au pourcentage de députés élus à la Chambre des communes dans ces mêmes provinces en vertu du projet de loi. J'ai constaté que la situation des provinces atlantiques serait moins avantageuse en vertu du projet de loi. Leur pourcentage total de sièges à la Chambre des communes passerait de 11,5p. 100 à 10,8p. 100. Toutefois, ces chiffres sont trompeurs, en particulier à cause de l'Île-du-Prince-Édouard et, dans une certaine mesure, du Nouveau-Brunswick. Les vrais perdants, si le projet de loi entre en vigueur, seront la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve.

Est-ce exact, Monsieur Hamel?

**M. Hamel:** En un sens, oui.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Ces provinces réunies ont 7,1p. 100 des sièges de la Chambre des communes; ce pourcentage passera à 6,1p. 100. Cela ne semble peut-être pas important quand on vient de l'Ontario ou du Québec, mais il s'agit de quelques députés de plus et de circonscriptions dans lesquelles la représentation signifie beaucoup plus que simplement voter à la Chambre des communes.

Ma dernière question est la suivante: il existe actuellement une loi sur la révision; c'est la Loi constitutionnelle de 1974.

Avant les élections de 1984, la révision, subséquente au recensement de 1981, avait été entamée et était presque terminée. Des élections ont alors eu lieu, et le nouveau gouvernement a décidé d'adopter une nouvelle loi, une nouvelle loi constitutionnelle et, si elle est adoptée, il faudra recommencer à zéro.

Supposons que la révision en vertu de la loi actuelle soit achevée de sorte que les présidents d'élection puissent faire leur travail. Supposons que la révision ait été achevée pour le 1<sup>er</sup> novembre 1984. Quand auriez-vous été en mesure de tenir des élections sur la base de la révision fondée sur le recensement de 1981? Combien de temps après le 1<sup>er</sup> novembre 1984?

**M. Hamel:** Comme je l'ai expliqué au début, il nous faut une année au moins pour procéder aux ajustements.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Vous seriez donc prêts à aller de l'avant en vous fondant sur les données du recensement de 1981?

**M. Hamel:** En fait, si les débats avaient pris fin à la Chambre des communes peu après le dépôt des rapports, les dernières élections générales auraient pu avoir lieu en fonction des limites de la nouvelle carte.



[Text]

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** That is very interesting. In other words, if there were to be a sudden change of heart now, you could conduct a general election on the basis of the 1981 census in the new constituencies as early as 1987?

**Mr. Hamel:** That is correct, 13 months from completion of the debates in the House of Commons.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** So the urgency attending this legislation is predicated on the assumption that this bill must go ahead.

**Mr. Hamel:** That is correct, and in my remarks I said that, if, indeed, Parliament intends to pass the bill, my hope is that it does so soon.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Thank you, Mr. Hamel.

**Senator Frith:** May I ask a supplementary question, Madam Chairman? I thought you said in your statement there was another year on top of that. You said that, if the bill were passed by the end of January of 1986, the new map could be proclaimed during the latter part of July 1987. You then said that although the new official boundaries could be known, they could not be used for a general election called earlier than one year following their proclamation, which would be the latter part of July of 1988.

**Mr. Hamel:** Yes, but the scenario explained by Senator Stewart was that if Bill C-74 becomes law we have 18 months of work to do; the commissions have to be re-established, and so forth. With the law on the books at the moment, that has been done. So, we are just nearing completion.

**Senator Frith:** Over the period you are talking about, which is really two years and several months, you are already a year and a month or so down the track?

**Mr. Hamel:** We are 16 months.

**Senator Frith:** Down the track already?

**Mr. Hamel:** Yes.

**Senator Frith:** I see.

**Mr. Hamel:** In other words, if the House of Commons were to complete the debates by the end of February, by the end of March 1987 we could conduct a general election on the basis of 310 electoral districts.

**Senator Corbin:** Madam Chairman, I am new in the ways of the Senate. Is it normal practice, when a bill is introduced in the Senate as passed by the House of Commons, not to print any explanatory notes in the bill? The bill headed "First Reading", contains explanatory notes. Why is it that there is a difference in practice? Are you aware of that?

**The Chairman:** I am aware of that, because I questioned that some years ago. As bills proceed through the House of Commons and amendments are made, and so forth, explanatory notes are continued, but, when the bill arrives in the Senate, they are deleted. We simply receive the bill, which is not very helpful.

**Senator Corbin:** I am rather flabbergasted by this practice. We are entitled to scrutinize bills that come before the Senate.

[Traduction]

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Autrement dit, s'il y avait un revirement soudain, vous pourriez tenir, dès 1987, des élections générales d'après le recensement de 1981 et les nouvelles circonscriptions?

**M. Hamel:** C'est juste, 13 mois après la fin des délibérations sur le sujet à la Chambre des communes.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Ainsi, l'urgence qui entoure le projet de loi est fondée sur l'hypothèse qu'il doit être adopté.

**M. Hamel:** C'est exact, et dans mon exposé, j'ai indiqué que si le Parlement a vraiment l'intention de l'adopter, j'espère qu'il le fera bientôt.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Merci, monsieur Hamel.

**Le sénateur Frith:** Puis-je poser une autre question, madame la présidente? J'ai cru vous entendre dire dans votre exposé qu'il fallait compter une autre année. Vous avez déclaré que si le projet de loi était adopté d'ici la fin de janvier 1986, la nouvelle carte serait approuvée officiellement à la fin de juillet 1987. Vous avez ensuite indiqué que même si le nouveau remaniement était connu, il ne pourrait servir aux élections générales déclenchées dans l'année suivant son adoption, c'est-à-dire avant la fin de juillet 1988.

**M. Hamel:** Oui, mais d'après le scénario exposé par le sénateur Stewart, 18 mois de travail nous attendent après l'adoption du projet de loi C-74; il faut reformer les commissions, etc. Nous avons déjà entrepris ces travaux pendant que la loi est à l'étude. Nous avons presque fini.

**Le sénateur Frith:** De la période dont vous parlez, soit vraiment deux ans et plusieurs mois, vous avez déjà abattu plus d'un an de travail?

**M. Hamel:** Nous travaillons depuis 16 mois.

**Le sénateur Frith:** Depuis 16 mois déjà?

**M. Hamel:** Oui.

**Le sénateur Frith:** Je vois.

**M. Hamel:** Autrement dit, si la Chambre des communes mettait fin à ses délibérations sur le sujet d'ici la fin de février ou de mars 1987, nous pourrions tenir des élections générales avec 310 circonscriptions électorales.

**Le sénateur Corbin:** Madame la présidente, je fais mes premières armes au Sénat. Est-il normal de présenter au Sénat un projet de loi, adopté à la Chambre des communes, sans notes explicatives? Le projet de loi qui portait la mention « première lecture », en contenait. Pourquoi y aurait-il une différence? Êtes-vous au courant?

**La présidente:** Je le suis parce que je me suis renseigné il y a quelques années. À chacune des étapes des projets de loi à la Chambre des communes et chaque fois que des amendements y sont apportés, des notes explicatives sont imprimées, mais quand le projet de loi est déposé au Sénat, elles ne le sont pas. Nous ne recevons que les projets de loi, ce qui n'est pas très utile.

**Le sénateur Corbin:** Cette pratique me sidère. Nous sommes habilités à examiner les projets de loi qui sont présentés au

*Text]*

I have spent some considerable time during the Christmas recess examining this bill. The copy which was made available to me was the one headed "As passed by the House of Commons December 17, 1985." That does not have explanatory notes contained in it. Without the benefits of the references, cross references, explanatory notes, and everything else, it is difficult to examine the legislation.

I expect that we will be given a fair amount of time to study this legislation. I have had to do a great deal of research on my own. I do not think that, as a senator, I constantly have to go back and dig into the testimony that was given before the House of Commons committees. I tend to read as much of that as I can, but I have other things to do as well. I think I should be presented with a bill that contains explanatory notes, just as members of the House of Commons are provided with bills containing explanatory notes.

So, I register this grievance, and it is a serious one. It maybe a little too late to do anything about this today, but you can bet your bottom buck that on future bills in the Senate I will have a very open eye for these matters.

**The Chairman:** Senator Corbin, Senators Frith and Doody are present today. They are both members of the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration. The reason given to me several years ago, when I raised this question, was that, first of all, this was the preference of the Senate and, secondly, it entailed less printing. I absolutely agree with you that it would be very helpful to have those notes. I think this is something we could raise again.

**Senator Frith:** Absolutely. I certainly never gave any such explanation, because I was not aware of it.

**The Chairman:** I raised this point many years ago.

**Senator Corbin:** Madam Chairman, to come back to the comments I was making in pointing out this deficiency, in my examination of the bill as it came to us in the Senate, I had written a number of my own marginal notes and questions. I hope we will be given an opportunity to recall Mr. Hamel before the committee when we have had time and opportunity to read these notes.

**The Chairman:** That will have to be a decision of the committee, Senator Corbin.

**Senator Corbin:** I am sure we would not want to deprive any member of the committee of any adequate opportunity to question witnesses.

**The Chairman:** We will have time when the bill is returned to the Senate.

**Senator Corbin:** If we are not accommodated in our committee, I could make very long speeches before the Senate on the third reading.

**The Chairman:** If there are no further questions, honourable senators, I want to thank Mr. Hamel. It has been a pleasure to

*[Traduction]*

Sénat. J'ai consacré beaucoup de temps pendant le congé des fêtes à l'étude de ce projet de loi. L'exemplaire que j'avais en main portait la mention «adopté par la Chambre des communes le 17 décembre 1985». Il ne renferme pas de notes explicatives. Sans références, renvois, notes explicatives, etc., il est difficile de l'examiner.

J'espère que l'on nous donnera assez de temps pour l'étudier. J'ai dû faire beaucoup de recherches personnelles. A mon avis, il ne m'appartient pas, comme sénateur, de fouiller dans les témoignages qui ont été faits devant le comité de la Chambre des communes. Je lis tout ce que je peux, mais j'ai autre chose à faire. J'estime que l'on devrait nous fournir un projet de loi avec notes explicatives, tout comme c'est le cas pour les députés.

Je présente donc un grief à ce sujet, et un grief important. Il est peut-être un peu trop tard pour faire quoi que ce soit à ce sujet aujourd'hui, mais vous pouvez être sûrs que je surveillerai de près les projets de loi qui seront désormais déposés au Sénat.

**La présidente:** Sénateur Corbeil, les sénateurs Frith et Doody assistent à notre séance d'aujourd'hui. Ils font tous les deux partie du Comité sénatorial de la régie intérieure, des budgets et de l'administration. On m'a expliqué il y a plusieurs années, quand j'ai posé cette question, qu'il en était ainsi, premièrement, parce que c'était la préférence du Sénat et, deuxièmement, parce que cette pratique réduisait les travaux d'imprimerie. Je conviens parfaitement avec vous que ces renseignements nous seraient très utiles. Je pense que nous pourrions soulever de nouveau la question.

**Le sénateur Frith:** Assurément. Je n'ai sûrement jamais fourni cette explication parce que je n'en connaissais pas les raisons.

**La présidente:** J'ai posé la question il y a bien des années.

**Le sénateur Corbin:** Madame la présidente, pour revenir à ce que je disais au sujet de cette anomalie, j'ai noté, au cours de mon étude du projet de loi renvoyé au Sénat, un certain nombre d'observations et de questions. J'espère que nous aurons le temps de les étudier ainsi que l'occasion de réinviter M. Hamel à comparaître devant notre comité.

**La présidente:** La décision doit être prise par le comité, sénateur Corbin.

**Le sénateur Corbin:** Je suis convaincu que nous ne voudrions empêcher aucun membre du comité d'interroger les témoins.

**La présidente:** Nous en aurons le temps quand le projet de loi reviendra au Sénat.

**Le sénateur Corbin:** Si notre comité ne peut pas le faire, je pourrais faire de très longues interventions au Sénat au moment de la troisième lecture.

**La présidente:** S'il n'y a pas d'autres questions, honorables sénateurs, je tiens à remercier M. Hamel. Nous avons été heu-

[Text]

have you with us, and perhaps we will be able to recall you to advise us again.

**Mr. Hamel:** I will always be prepared and delighted to do so.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

reux de vous accueillir et nous aurons peut-être l'occasion de vous inviter de nouveau pour vous demander conseil.

**M. Hamel:** Je serai toujours heureux d'être à votre disposition.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.























*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

WITNESS—TÉMOIN

Mr. Jean-Marc Hamel, Chief Electoral Officer of Canada.

M. Jean-Marc Hamel, directeur général des élections du Canada.



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Thursday, January 23, 1986

Le jeudi 23 janvier 1986

Issue No. 37

Fascicule n° 37

**Complete proceedings on:**

**Seul et unique fascicule concernant:**

The Examination of Bill S-7, "An Act to amend the Act of incorporation of Pine Hill Divinity Hall".

L'étude du projet de loi S-7, «Loi modifiant la Loi constituant en société le Collège de théologie Pine Hill.»

**Second and Final proceedings on:**

**Deuxième et dernier fascicule concernant:**

The Examination of Bill C-74, "An Act to amend the Constitution Act, 1867 and the Electoral Boundaries Readjustment Act and to provide for certain matters in relation to the 1981 decennial census".

L'étude du projet de loi C-74, «Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales et pourvoyant à certaines questions relatives au recensement décennal de 1981».

**INCLUDING**

Reports of the Committee on  
Bills S-7 and C-74

**Y COMPRIS**

Les Rapports du Comité sur  
les projets de loi S-7 et C-74

**APPEARING:**

The Honourable Ramon J. Hnatyshyn, P.C., M.P.  
President of the Queen's Privy Council for  
Canada and Government House Leader.

**COMPARAÎT:**

L'honorable Ramon J. Hnatyshyn, c.p., député  
Président du conseil privé de la Reine pour le Canada et leader  
du gouvernement à la Chambre des communes.

**WITNESSES:**

(See back cover)

**TÉMOINS:**

(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*  
The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Barootes	MacDonald ( <i>Halifax</i> )
Buckwold	*MacEachen
Doyle	Robertson
Fairbairn	Robichaud
Hastings	*Roblin (or Doody)
Lewis	Stanbury

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in the Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*) for that of the Honourable Senator Flynn (January 23, 1986).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman  
*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Barootes	MacDonald ( <i>Halifax</i> )
Buckwold	*MacEachen
Doyle	Robertson
Fairbairn	Robichaud
Hastings	*Roblin (ou Doody)
Lewis	Stanbury

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 66(4) du Règlement la liste des membres du comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) substitué à celui de l'honorable sénateur Flynn (le 23 janvier 1986).

## ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Thursday, December 19, 1985:

«Pursuant to the Order of the Day, the Honourable Senator Hicks moved, seconded by the Honourable Senator Molgat, that the Bill S-7, intituled: "An Act to amend the Act of incorporation of Pine Hill Divinity Hall" be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Hicks moved, seconded by the Honourable Senator Molgat, that the Bill be referred to the Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Friday, December 20, 1985:

"The Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Flynn, P.C., seconded by the Honourable Senator Doody, for the second reading of the Bill C-74, intituled: "An Act to amend the Constitution Act, 1867 and the Electoral Boundaries Readjustment Act and to provide for certain matters in relation to the 1981 decennial census".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Roblin, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

## ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du jeudi 19 décembre 1985:

«Suivant l'Ordre du jour, l'honorable sénateur Hicks propose, appuyé par l'honorable sénateur Molgat, que le Projet de loi S-7, intitulé: «Loi modifiant la Loi constituant en société le Collège de théologie Pine Hill», soit lu pour la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Hicks propose, appuyé par l'honorable sénateur Molgat, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du vendredi 20 décembre 1985:

«Le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Flynn, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Doody, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-74, intitulé: «Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi sur la revision des limites des circonscriptions électorales et pourvoyant à certaines questions relatives au recensement décennal de 1981».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Roblin, C.P., que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JANUARY 23, 1986  
(52)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 9:30 a.m., this day, the Deputy Chairmen the Honourable Senator Nathan Nurgitz, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Buckwold, Doody, Doyle, Fairbairn, Frith, Lewis, MacDonald (*Halifax*), Neiman, Nurgitz and Robertson. (10)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Corbin, Marchand and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (3)

*In attendance: From the Senate:* Mr. Raymond du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel. *From the Library of Parliament:* Mr. Donald Macdonald and Mr. Louis Massicotte, Research Officers.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Appearing: (On Bill C-74):* The Honourable Ramon J. Hnatyshyn, P.C., President of the Queen's Privy Council for Canada and Government House Leader.

*Witnesses:*

(*On Bill S-7*):

Mr. Hugh R. Cowan, Counsel, Gowling and Henderson.

(*On Bill C-74*):

Mr. Jean-Marc Hamel, Chief Electoral Officer of Canada.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated December 19, 1985, commenced its consideration of Bill S-7, intituled: "An Act to amend the Act of incorporation of Pine Hill Divinity Hall".

The witness made a statement and with Mr. du Plessis answered questions.

*It was agreed*,—That the Committee adopt Bill S-7 without amendment.

*Ordered*,—That the Chairman report the Bill to the Senate without amendment.

At 9:50 a.m., the Committee proceeded *in camera*.

At 10:15 a.m., the Committee proceeded in public.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated December 20, 1985, resumed consideration of Bill C-74, intituled: "An Act to amend the Constitution Act, 1867 and the Electoral Boundaries Readjustment Act and to provide for certain matters in relation to the 1981 decennial census".

The Minister made a statement and answered questions.

Mr. Jean-Marc Hamel answered questions.

The Honourable Senator Fairbairn moved,—That the three statistical chart 1981-1991-2001, presented by the Chief Electoral Officer on January 22, 1986, be printed as appendices to the Proceedings of the Committee (*See Appendices "LEG-37-A" to "LEG-37-C"*).

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 23 JANVIER 1986  
(52)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30, sous la présidence de l'honorable Nathan Nurgitz (vice-président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Buckwold, Doody, Doyle, Fairbairn, Frith, Lewis, MacDonald (*Halifax*), Neiman, Nurgitz et Robertson. (10)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Corbin, Marchand et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (3)

*Également présents: Du Sénat:* M. Raymond du Plessis, greffier et conseiller parlementaire. *De la Bibliothèque du Parlement:* M. Donald Macdonald et M. Louis Massicotte, attachés de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Comparaît: (Au sujet du projet de loi C-74):* L'honorable Ramon J. Hnatyshyn, c.p., président du conseil privé de la Reine pour le Canada et leader du gouvernement à la Chambre.

*Témoins:*

(*Au sujet du projet de loi S-7*):

M. Hugh R. Cowan, avocat, Gowling et Henderson.

(*Au sujet du projet de loi C-74*):

M. Jean-Marc Hamel, directeur général des élections du Canada.

Conformément à son ordre de renvoi du 19 décembre 1985, le Comité commence l'étude du projet de loi S-7 intitulé: «Loi modifiant la Loi constituant en société le Collège de théologie Pine Hill».

Le témoin fait une déclaration et, aidé de M. du Plessis, répond aux questions.

*Il est convenu*,—Que le comité adopte le projet de loi S-7 sans modification.

*Il est ordonné*,—Que le président fasse rapport du projet de loi au Sénat, sans modification.

À 9 h 50, le comité poursuit ses délibérations à huis clos.

À 10 h 15, le comité revient aux délibérations publiques.

Conformément à son ordre de renvoi du 20 décembre 1985, le comité reprend l'étude du projet de loi C-74 intitulé: «Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales et pourvoyant à certaines questions relatives au recensement décennal de 1981».

Le ministre fait une déclaration et répond aux questions.

M. Jean-Marc Hamel répond aux questions.

L'honorable sénateur Fairbairn propose,—Que les trois tableaux statistiques 1981-1991-2001, présentés par le directeur général des élections le 22 janvier 1986 soient annexés aux délibérations du comité (*Voir Appendices «LEG-37-A» à «LEG-37-C»*).



The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Doyle moved,—That the text letter and the names of the ten (10) persons to whom they were addressed be printed as an appendix to the Proceedings of the Committee (*See Appendix "LEG-37-D"*).

After debate,

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Lewis moved,—That the written responses from the Provinces of British Columbia, Saskatchewan, Manitoba and Ontario be also appended to the Proceedings of the Committee (*See Appendices "LEG-37-E" to "LEG-37-H"*).

The question being put on the motion, it was,—  
Resolved in the affirmative.

After debate,

The Honourable Senator Robertson moved,—That the Chairman report Bill C-74 to the Senate without amendment.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

At 12:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La motion, mise au vote, est adoptée.

L'honorable sénateur Doyle propose,—Que le texte de la lettre et le nom de ses dix (10) destinataires soient annexés aux délibérations du comité (*Voir Appendice «LEG-37-D»*).

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Lewis propose,—Que les réponses écrites des provinces de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan, du Manitoba et de l'Ontario soient aussi annexées aux délibérations du Comité (*Voir Appendices «LEG-37-E» à «LEG-37-H»*).

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Après débat, l'honorable sénateur Robertson propose,—Que le président fasse rapport du projet de loi C-74 au Sénat sans modification.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 12 h 30, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

## REPORTS TO THE COMMITTEE

Thursday, January 23, 1986

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

## THIRTEENTH REPORT

Your Committee to which was referred Bill S-7, intituled: "An Act to amend the Act of incorporation of Pine Hill Divinity Hall", has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, December 19, 1985, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Thursday, January 23, 1986

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

## FOURTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-74, intituled: "An Act to amend the Constitution Act, 1867 and the Electoral Boundaries Readjustment Act and to provide for certain matters in relation to the 1981 decennial census", has, in obedience to the Order of Reference of Friday, December 20, 1985, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

*Le président*

Joan B. Neiman

*Chairman*

## RAPPORTS AU COMITÉ

Le jeudi 23 janvier 1986

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

## TREIZIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi S-7, intitulé: «Loi modifiant la Loi constituant en société le Collège de théologie Pine Hill», a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 19 décembre 1985, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Le jeudi 23 janvier 1986

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

## QUATORZIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-74, intitulé: «Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi sur la revision des limites des circonscriptions électorales et pourvoyant à certaines questions relatives au recensement décennal de 1981», a, conformément à l'ordre de renvoi du vendredi 20 décembre 1985, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, January 23, 1986

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which were referred Bill S-7, to amend the Act of incorporation of the Pine Hill Divinity Hall, and Bill C-74, to amend the Constitution Act, 1867 and the Electoral Boundaries Readjustment Act and to provide for certain matters in relation to the 1981 decennial census, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bills.

**Senator Nathan Nurgitz** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, the first item on our agenda is Bill S-7, to amend the Act of incorporation of Pine Hill Divinity Hall. We have with us today Mr. Hugh Cowan of the law firm of Gowling and Henderson who was counsel on this matter.

Mr. Cowan, I take it you have an opening statement?

**Mr. Hugh R. Cowan, Counsel, Gowling and Henderson:** Yes, Mr. Chairman. It is a very brief statement.

**The Deputy Chairman:** Very well, Mr. Cowan. Go ahead.

**Mr. Cowan:** Senator Hicks, in his speech in the Senate, has already outlined the reasons for this bill. The purpose of the amendment to this private bill is to remove the existing limitation on the dollar value of real estate which can be held by or on behalf of Pine Hill. There is presently a limit of \$2 million. In the course of routine evaluations for insurance purposes of the value of property held by Pine Hill, it was determined that the land and buildings are presently valued at approximately \$5.2 million, and that other bequests and investments come to approximately a further \$4.1 million, so that there is, therefore, a substantial exceeding of the \$2 million limitation.

That, therefore, is the purpose of the bill. If any of the senators have any questions, I would be pleased to try to deal with those questions.

**The Deputy Chairman:** Thank you very much, Mr. Cowan. Mr. du Plessis, are there any concerns that you see with respect to this bill?

**Mr. Raymond du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel:** No, Mr. Chairman, I have no concerns with this bill. This is a very straightforward bill and I am satisfied that it is in proper legislative form. I am also satisfied that if the bill is passed by the Senate, it will achieve the purpose of the sponsor of the bill.

**Senator Lewis:** Mr. Cowan, is the increase in the holdings the result of acquisitions, either by gift or by purchase, or is it a question of inflation?

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 23 janvier 1986

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déposé le projet de loi S-7, Loi modifiant la Loi constituant une société le Collège de théologie Pine Hill, et le projet de loi C-74, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales et pourvoyant à certaines questions relatives au recensement décennal de 1981, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour examiner les projets de loi.

**Le sénateur Nathan Nurgitz** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**Le vice-président:** Je déclare la séance ouverte. Honorables sénateurs, le premier point à l'ordre du jour est le projet de loi S-7, Loi modifiant la Loi constituant en société le Collège de théologie Pine Hill. Nous avons avec nous aujourd'hui M. Hugh Cowan, du cabinet Gowling et Henderson, qui a fait fonction d'expert-conseil en la matière.

Monsieur Cowan, vous voulez faire, je crois, une déclaration préliminaire.

**M. Hugh R. Cowan, avocat, Gowling et Henderson:** Oui, monsieur le président. C'est une très brève déclaration.

**Le vice-président:** Très bien, monsieur Cowan, veuillez commencer.

**M. Cowan:** Dans son allocution au Sénat, le sénateur Hicks a déjà décrit les motifs de ce projet de loi. La modification de ce projet de loi d'intérêt privé vise à supprimer les limites actuelles concernant la valeur des biens immobiliers qui peuvent être détenus par le Collège Pine Hill ou en son nom. La limite est actuellement de 2 millions de dollars. Au cours des évaluations courantes menées aux fins des assurances en ce qui concerne la valeur des biens détenus par le Collège Pine Hill, il a été déterminé que le terrain et les bâtiments qu'il détient valent aujourd'hui environ 5,2 millions de dollars, outre les biens mobiliers qui lui ont été légués et ses autres placements, qui représentent approximativement 4,1 millions de dollars; il y a donc un dépassement important par rapport à la limite de 2 millions de dollars.

Voilà donc l'objet du projet de loi. Si les sénateurs ont des questions, j'essaierai volontiers d'y répondre.

**Le vice-président:** Merci beaucoup, monsieur Cowan. Monsieur du Plessis, avez-vous des préoccupations concernant ce projet de loi?

**M. Raymond du Plessis, légiste et conseiller parlementaire:** Non, monsieur le président, je n'ai aucune préoccupation à cet égard. Il s'agit d'un projet de loi très clair, et je suis convaincu qu'il est dans les formes législatives. Je suis aussi convaincu qu'il est adopté par le Sénat, il répondra aux vœux du parrain du projet de loi.

**Le sénateur Lewis:** Monsieur Cowan, la valeur des biens a augmenté parce qu'on en a obtenu d'autres, qu'ils aient été légués ou achetés, ou est-ce à cause de l'inflation?



[Text]

**Mr. Cowan:** Senator, in the case of the value of land and buildings, it is really a case of growth through time and inflationary value in property. If you are at all familiar with Halifax, this college has an incredibly beautiful piece of property on the northwest arm which has increased tremendously in value since 1930.

**Senator Lewis:** This bill shows up a flaw in, or a problem with, this type of limiting legislation, where the limitation is exceeded, not by reason of the activities of the subject, but just by inflation. I am just wondering whether, in future, this type of statutory limitation would be necessary, since it can prove to be rather awkward.

**Mr. Cowan:** I very much agree, and that certainly is the only reason why Pine Hill is back before the Senate today, seeking an amendment to the Act of incorporation.

**Senator Lewis:** If there is further inflation or a further increase in value at some future time, would it then be necessary for you to return again to the Senate?

**Mr. Cowan:** The bill, as we are suggesting that it be amended, would simply remove the dollar limitation so that, regardless of where we went in the future, either up or down, we would not need to come back.

**Senator Lewis:** Thank you.

**The Deputy Chairman:** Mr. du Plessis, is there any reason for this statutory limitation on values in these cases?

**Mr. du Plessis:** When this legislation was enacted, I believe this was a standard clause in such bills. This question has come up before in relation to a number of church corporations. I do not know the exact reason for it. I think it was simply that the powers that be did not wish the church corporations to acquire too much wealth at that time.

**The Deputy Chairman:** Is there still an imposition of a statutory limitation?

**Mr. du Plessis:** No, this is not current practice.

**Senator Buckwold:** I think we have had a few where they have eliminated the amount.

**Mr. du Plessis:** I understand that all of the mortmain acts have been repealed across Canada.

**The Deputy Chairman:** I do not think we should get into mortmain acts.

**Mr. Cowan:** I certainly hope that we do not get into that subject.

**The Deputy Chairman:** I promise that we will not test you on it, in any event. Are there any further questions?

**Senator Buckwold:** Yes, Mr. Chairman. I always ask this question in relation to this kind of bill to make sure that it has gone through all of the proper authorities. Has this matter been passed by all of the boards of the advisory committees and all of the other groups that are involved in order to make sure that there is no serious opposition to what you are doing?

**Mr. Cowan:** There has been absolutely no opposition, senator.

[Traduction]

**M. Cowan:** Sénateur, dans le cas du terrain et des bâtiments, ils ont pris de la valeur avec le temps et à cause de l'inflation. Si vous ne connaissez pas Halifax, ce collège, situé au nord-ouest de la côte, est splendide et sa valeur a augmenté terriblement depuis 1930.

**Le sénateur Lewis:** Ce projet de loi montre bien le problème ou la lacune de ces mesures législatives qui limitent la valeur que prend un bien non pas à cause d'activités données mais simplement du fait de l'inflation. Je me demande simplement si, à l'avenir, pareille limitation légale serait nécessaire dans la mesure où il peut se révéler peu commode.

**M. Cowan:** Je suis d'accord, et c'est certainement la seule raison pour laquelle le collège Pine Hill revient devant le Sénat pour qu'on modifie sa loi de constitution.

**Le sénateur Lewis:** Si l'inflation se poursuit ou que la valeur de vos biens augmente encore à un moment donné, vous sera-t-il nécessaire de revenir au Sénat?

**M. Cowan:** Aux termes de l'amendement que nous proposons à ce projet de loi, la limite serait simplement supprimée, et que la valeur de nos biens augmente ou diminue à l'avenir, nous n'aurions pas à revenir.

**Le sénateur Lewis:** Merci.

**Le vice-président:** Monsieur du Plessis, y a-t-il une raison qui explique cette limitation légale de la valeur des biens dans ces cas?

**M. du Plessis:** Lorsque cette mesure législative a été adoptée, je crois que c'était une sorte de disposition type dans ces projets de loi. La question s'est déjà posée par rapport à un certain nombre de groupements religieux. J'en ignore la raison exacte. Je pense que les autorités ne voulaient pas que les groupements religieux acquièrent trop de richesses à cette époque.

**Le vice-président:** Impose-t-on encore une telle limite légale?

**M. du Plessis:** Non, ce n'est pas l'usage actuel.

**Le sénateur Buckwold:** Je pense que dans quelques cas, on a supprimé la limite.

**M. du Plessis:** Je crois comprendre que toutes les lois relatives aux biens de mainmorte ont été abrogées au Canada.

**Le vice-président:** Je ne pense pas que nous devrions nous engager dans les lois concernant la mainmorte.

**M. Cowan:** J'espère certainement que nous n'aborderons pas ce sujet.

**Le vice-président:** Je vous promets que nous ne vous testerons pas à cet égard. Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Buckwold:** Oui, monsieur le président. Je pose toujours la question par rapport à ce type de projet de loi afin de m'assurer qu'il a été examiné par toutes les autorités compétentes. Cette question a-t-elle été entérinée par tous les conseils d'administration des comités consultatifs et tous les autres groupes en cause, afin de s'assurer qu'il n'y a pas d'opposition sérieuse à ce que vous faites?

**M. Cowan:** Il n'y a absolument pas d'opposition, sénateur.

[Text]

**The Deputy Chairman:** If there are no further questions, I thank you very much, Mr. Cowan.

Honourable senators, I do not think we need delay much longer with this matter. Is it your view that Bill S-7, be adopted without amendment?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Shall the chairman of the committee report the bill to the Senate?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, the next item on our agenda is Bill C-74. Appearing before the committee this morning to speak to the bill is the Honourable Ramon J. Hnatyshyn, President of the Queen's Privy Council for Canada and Government House Leader.

I now call upon the minister to introduce those people accompanying him and to make his opening statement.

**Hon. Ramon J. Hnatyshyn, P.C., M.P., President of the Queen's Privy Council for Canada and Government House Leader:** Mr. Chairman, honourable senators, to my right is Mr. Ward Elcock, Assistant Clerk of the Privy Council and Assistant Secretary to the Cabinet, Legislation and House Planning; to my left is Mr. Peter Webber of my staff. Mr. Webber has been assisting me with this particular legislation.

Mr. Chairman, my introductory remarks will be brief because I know that you have not only had an opportunity to consider this matter on second reading, but that the committee has also received testimony from Mr. Hamel. I thank you for your invitation to appear before the committee today to discuss Bill C-74. It might be helpful if I went over the history of this legislation briefly and explained what I consider to be the chief features of the bill. Many of you will recall that during the last Parliament the reports of the Electoral Boundaries Readjustment Commissions were tabled in the house. Each provincial report was subject to objections, which formed the basis for debates on the floor of the House of Commons. Those debates were left unresolved. There just was not sufficient time to bring those debates to a close. Many of the objections were raised on the ground that the Electoral Boundaries Readjustment Commissions had failed to take into account the historical community of interest or community identity in readjusting the electoral boundaries. Those debates died on the Order Paper and, as a result, the issue of redistribution was left dangling.

When the new Parliament did meet, there were discussions which I became involved in. I think it is fair to say that there was a consensus among members of all parties in the House of Commons that growth in the size of the House of Commons should be brought under control. In addition, as you will appreciate, the tendency in the House of Commons and the reform of the procedures and rules of the House of Commons have been in the direction of reducing, by way of example, the size of committees. The size argument has been based on the principle that members from all parts of the country have

[Traduction]

**Le vice-président:** S'il n'y a plus de questions, je vous remercie beaucoup, monsieur Cowan.

Honorables sénateurs, je ne pense pas qu'il nous faille prolonger davantage cette affaire. Êtes-vous d'accord que le projet de loi S-7 soit adopté sans modification?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** Le président du comité doit-il rapporter le projet de loi au Sénat?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, le prochain article à l'ordre du jour est le projet de loi C-74; nous accueillons ce matin à ce sujet le président du Conseil privé de la Reine pour le Canada et leader du gouvernement à la Chambre, l'honorable Ramon J. Hnatyshyn.

Je demanderai maintenant au ministre de nous présenter les personnes qui l'accompagnent et de faire sa déclaration préliminaire.

**L'honorable Ramon H. Hnatyshyn, c.p., député, président du Conseil privé de la Reine pour le Canada et leader du gouvernement à la Chambre:** Monsieur le président, honorables sénateurs, je vous présente, à ma droite, M. Ward Elcock, greffier adjoint du Conseil privé et secrétaire adjoint du cabinet, Législation et planification parlementaire; et à ma gauche, M. Peter Webber, membre de mon personnel. M. Webber m'a aidé pour ce projet de loi.

Monsieur le président, ma déclaration préliminaire sera brève car je sais que non seulement vous avez déjà pu étudier le sujet en deuxième lecture, mais que le comité a également entendu le témoignage de M. Hamel. Je vous remercie de m'avoir invité à venir discuter du projet de loi C-74 avec le comité aujourd'hui. Il serait peut-être utile que je dresse un bref historique de ce projet de loi et que j'en explique les principales caractéristiques. Bon nombre d'entre vous se rappelleront qu'au cours de la dernière législature, les rapports des commissions de révision des limites des circonscriptions électorales ont été déposés à la Chambre. Chaque rapport provincial avait fait l'objet de plusieurs objections qui ont été débattues à la Chambre des communes. Ces débats n'ont pas eu de suites. On n'a tout simplement pas eu le temps de les mener à terme. Bon nombre des objections concernaient le fait que les commissions de révision des limites des circonscriptions électorales n'avaient pas tenu compte de la communauté d'intérêts ou de l'identité culturelle des circonscriptions électorales en procédant à la révision de leurs limites. Ces débats ont expiré au *Feuilleton* et la question de la révision est demeurée en suspens.

Lorsque la nouvelle législature a débuté, il y a eu des discussions auxquelles j'ai pris part. Il est juste de dire que, de l'avis unanime des députés de tous les partis de la Chambre des communes, le nombre croissant des députés à la Chambre des communes devait être contrôlé. En outre, comme vous le savez, la tendance actuelle à la Chambre des communes et la réforme de son Règlement et de sa procédure s'orientent vers une réduction, par exemple, de l'effectif des comités. L'argument avancé à cet égard part du principe que les députés de toutes les régions du pays doivent avoir la possibilité de participer aux



*[Text]*

reasonable opportunity to participate in the deliberations of the House of Commons, and time under our procedure is precious enough. Having a substantial growth in the size of the House of Commons, it was felt, would limit even more the amount of opportunity for participation on the floor, let alone in the committees, because the membership of committees would be reduced. The proposal is that standing committees consist of seven members. There would then be substantial exclusions from the important work of standing committees which, under our procedure, will become even more important.

If the current legislation remained in effect, the size of the House of Commons would grow substantially and there would be serious problems in terms of the management of the business of the house and in terms of allowing opportunity for members of the house to participate in debates. So the government took these concerns into account in making a decision with respect to how it will proceed with the process of redistribution.

I took a couple of initiatives, and one was an initiative which I think should recommend itself more and more to the House of Commons, and that was using the process that is used in the Senate of pre-study of legislation. A good purpose is served in allowing members, before they get involved in the debate on the principle of the legislation, to have an opportunity to look at legislation. So, I did exactly that—that is, I issued a white paper outlining the principles that I propose to proceed with and proposed legislation, in effect, and also tried to get some information that would form a basis for consideration. The house referred that document to the Standing Committee on Privileges and Elections. That committee made its report in June of last year, just before the house rose for the summer recess.

The government has considered the recommendations and representations that were received as a result of the publication of the white paper and introduced Bill C-74 in mid-September. After one day of debate on second reading, the house referred the bill to the Standing Committee on Privileges and Elections. The committee considered the bill itself for a period of six weeks, advertised for briefs and called witnesses. During the study there was an interesting cross-section of witnesses called from across the country. Many political scientists are on the list of witnesses. I am not sure how to address that, whether that is a plus or minus, but, in any event, many political scientists did appear and gave the benefit of their views since they are the people who have given a lot of consideration to this matter.

I think it is important to point out one thing that resulted from my original proposal. Every witness who came before the committee raised objections in relation to Rule 3, which was contained in the then clause 2. They generally agreed with the direction of the bill, but there was some concern with Rule 3. The purpose of Rule 3 was to reduce by one-half any increase in representation to which a province would otherwise be entitled by the formula proposed in Rule 1 of the same clause. This was in line with the policy objectives of slowing the growth of the size of the House of Commons.

*[Traduction]*

débats de la Chambre des communes et que le temps que leur accorde pour cela la procédure est précieux. On a estimé qu'une augmentation sensible du nombre de députés à la Chambre des communes restreindrait encore davantage les possibilités d'intervention sur le parquet de la Chambre, sans parler des comités, parce que leur effectif serait réduit. On a proposé que les comités permanents soient composés de sept membres. On procéderait à des suppressions substantielles des travaux importants des comités permanents qui, conformément à notre procédure, verraient leur rôle augmenter encore.

Si la loi actuelle demeure inchangée, l'effectif de la Chambre des communes augmentera sensiblement et il en résultera de graves problèmes quant à la gestion des travaux de la Chambre et à la possibilité pour chaque député de participer aux débats. Le gouvernement a donc tenu compte de ces facteurs avant d'entamer la révision des limites des circonscriptions électorales.

J'ai pris quelques initiatives, dont l'une devrait s'imposer de plus en plus à la Chambre des communes, à savoir l'étude préliminaire des projets de loi telle qu'elle est pratiquée actuellement au Sénat. Il sera bon, avant que ne débute le débat sur le fond du projet de loi, que les députés puissent examiner le projet de loi lui-même. C'est exactement ce que j'ai fait, c'est-à-dire que j'ai publié un Livre blanc expliquant les grands principes que je propose d'avancer; j'ai proposé un projet de loi et j'ai également essayé de recueillir des informations qui pourraient servir de base à l'étude. La Chambre a renvoyé ce document au Comité permanent des privilèges et élections, qui a déposé son rapport en juin de l'an dernier, juste avant les vacances d'été.

Le gouvernement a examiné les recommandations et doléances reçues à la suite de la publication du Livre blanc, et il a déposé le projet de loi C-74 à la mi-septembre. Après une journée de débat en deuxième lecture, la Chambre a renvoyé le projet de loi au Comité permanent des privilèges et élections. Le comité a étudié le projet de loi lui-même pendant une période de six semaines; il fait passer des annonces invitant à présenter des mémoires et a convoqué des témoins. Au cours de l'étude, il a entendu un échantillonnage intéressant de témoins provenant de toutes les régions du pays. De nombreux spécialistes des sciences politiques figurent parmi eux. Je ne sais s'il faut considérer cela comme un avantage ou non, mais quoiqu'il en soit, nombre d'entre eux ont comparu et ont pu faire connaître leur point de vue, car ils ont beaucoup étudié le sujet.

Je crois qu'il est important de souligner un des résultats de ma proposition initiale. Tous les témoins qui ont comparu devant le comité ont formulé des objections au sujet de la règle n° 3 qui était contenue dans l'article 2 de ce projet de loi. De façon générale, ils étaient d'accord avec l'orientation du projet de loi, mais la règle n° 3 soulevait quelque inquiétude. Celle-ci visait à réduire de moitié l'accroissement de la représentation à laquelle une province aurait autrement eu droit d'après la formule proposée à la règle n° 1 du même article. C'était conforme aux objectifs de principe visant à ralentir la croissance de l'effectif de la Chambre des communes.



## [Text]

After hearing these matters and listening to representations, our re-examination of this rule indicated that, if it were to be dropped, the net effect on the size of the House of Commons would be marginal over the course of the 20 years for which population projections are available, and the results of such changes would have meant an additional six seats after the redistribution of 1988, for a total of 295 after the next general election. The results of subsequent years are markedly reduced—that is, 296 after the redistribution following the census in 1991, and 298 following that of the year 2001. Therefore, in that period of time, the house would reach the size of under 300, which was one of the objectives. It is contrasted with an increase to 297 seats after the census of 2001, which is proposed in the bill originally introduced. You can see that there is very little marginal net difference at the end of that period.

In any event, the government decided to bring forward an amendment which eliminated Rule 3 and provided the floor for all provinces at the number of seats they currently enjoy. At the same time, this amendment met the objections of the chief Opposition spokesperson, who was concerned about the effect of Rule 3 and the principle of representation by population. When the amendment was before the House of Commons at the report stage, Mr. Maurice Foster, the member of Parliament for Algoma and the spokesperson or critic for the Liberal Party in the House of Commons, said at page 8801 of *Hansard* of November 26, 1985:

I commend the Minister's decision to remove Rule 3 in Clause 2 of the Bill since it would have been subject to court challenges. Essentially, Motion No. 3 standing in my name would have removed Rule 3.

After some debate, the amendment passed without dissent, unanimously. The bill, subsequently, was debated for two further days at the report stage and three days at the third reading stage before being sent here for your consideration.

Mr. Chairman, all questions relating to this bill, I submit to you, have had ample time to be brought before us. The government has taken a very open approach with respect to the question of redistribution and is trying to proceed with improvements to this process on an impartial basis in order to ensure broad support of this legislation by all parties.

In addition, I would like to point out that I have been in touch with most of my provincial colleagues to ensure that their concerns were taken into account in drafting this legislation.

We are now faced with the legislation which we would like to have available for the next election as opposed to the current representation in the House of Commons, which is based on population figures which are 22 years old, if those are to be retained when the next election is called. I understand Mr. Hamel has informed the committee of the schedule for implementing the legislation.

Finally, I should like to underline the chief features of the bill before you. This legislation will:

1. limit growth in the size of the House of Commons;

## [Traduction]

Après avoir examiné ces questions et entendu les doléances, nous avons réexaminé cette règle et constaté que, si elle était abandonnée, l'effet net sur l'effectif de la Chambre des communes serait marginal au cours des 20 années pour lesquelles on dispose de projections démographiques, et ces changements auraient signifié qu'il y aurait eu six sièges de plus après la révision de 1988, soit un total de 295 sièges après les prochaines élections générales. Pour les années subséquentes, les résultats seraient sensiblement réduits, puisqu'il y aurait 296 sièges après la révision qui suivrait le recensement de 1991 et 298 sièges après celui de l'an 2001. Par conséquent, au cours de cette période, l'effectif de la Chambre n'atteindrait pas 300, ce qui était l'un des objectifs. Ce résultat contraste avec les 297 sièges prévus après le recensement de l'an 2001, comme le proposait le projet de loi initial. On voit qu'il y a une différence nette minime à la fin de cette période.

Quoiqu'il en soit, le gouvernement a décidé d'aller proposer une modification qui supprimait la règle n° 3 et assurait à toutes les provinces un minimum de sièges correspondant au nombre de ceux qu'elles ont actuellement. En même temps, la modification donnait suite aux objections du principal porte-parole de l'opposition qui s'inquiétait des effets de la règle n° 3 et du principe de la représentation fondée sur la population. Lorsque la modification était à l'étude à la Chambre des communes à l'étape du rapport, M. Maurice Foster, député d'Algoma et porte-parole ou critique du Parti libéral, a déclaré à la page 8801 du *hansard*, le 26 novembre 1985:

Je suis gré au ministre d'avoir supprimé la règle n° 3 de l'article 2 du projet de loi, car il y aurait eu beaucoup de recours aux tribunaux. La motion n° 3 qui figure à mon nom visait essentiellement à supprimer cette règle n° 3.

Après débat, la modification a été adoptée à l'unanimité. Ultérieurement, le projet de loi a été débattu pendant deux jours à l'étape du rapport et pendant trois jours à l'étape de la troisième lecture avant de vous être envoyé.

Monsieur le président, j'estime qu'on a disposé de suffisamment de temps pour que toutes les questions concernant ce projet de loi nous soient soumises. Le gouvernement a adopté une attitude très souple au sujet de la révision et il tente d'apporter des améliorations impartiales au système afin que tous les partis appuient largement le projet de loi.

De plus, je tiens à souligner que j'ai contacté la plupart de mes collègues provinciaux pour m'assurer qu'il serait tenu compte de leurs préoccupations dans la rédaction du projet de loi.

Nous avons maintenant devant nous un texte de loi que nous aimerions voir promulguer pour les prochaines élections afin de modifier la représentation actuelle à la Chambre des communes qui est basée sur des données démographiques dont l'ancienneté sera de 22 ans, aux prochaines élections. Je crois savoir que M. Hamel a informé le comité du calendrier de mise en vigueur du projet de loi.

Enfin, j'aimerais en souligner les principales caractéristiques. Ce projet de loi:

1. limitera la croissance de l'effectif de la Chambre des communes;

*[Text]*

2. ensure that no province loses any seats from its current representation in the house;
3. give growing provinces their full entitlement for increased representation;
4. ensure that the process of preparing and approving the reports of the commission is streamlined to minimize delay, maximize the time for study of the report and minimize costs; and
5. ensure that commissions take into consideration historical community of interest or community of identity and determination of manageable geographic size for ridings.

In conclusion, Mr. Chairman and honourable senators, I would submit to you that this bill represents a fair compromise of the various interests which must be considered in determining, on an impartial basis, the boundaries of electoral constituencies, a process that is central to ensuring that our country retains both a fair and a representative democracy. Therefore, I am happy to speak in support of the bill and to answer any questions which you may have.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** I should like to ask the minister if I understand correctly that he said that the bill passed unanimously at all stages in the House of Commons.

**Mr. Hnatyshyn:** No, I was addressing myself to the report stage. The item I was referring to concerned the whole question of the change I had brought forward to remove Rule 3, which allows the provinces to go to their full entitlement as opposed to one-half.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** What did happen at the other stages? Specifically, was allocation of time used on this? I know a good deal about that rule because I was one of the authors of it. Every time I see it used I have to wonder whether I should applaud myself or kick myself. Was it used in this instance?

**Mr. Hnatyshyn:** Yes, it was used at one stage. As I say, it was used at the third reading stage.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** In other words, the bill was really opposed at the heel of the hunt.

**Mr. Hnatyshyn:** It was opposed. It was voted against, and there is no question about that. However, on the other part, I think I indicated to you—and I think it is improper to attribute rationale, because you would have to ask other people about the tenor of the debate—I thought it received quite a substantial consideration. As I pointed out, I had gone in on a pre-study where there had been unanimity. The report came back and there was ample opportunity to hear witnesses. We had extended this at the deliberation stage. I had accepted the suggestions for amendments by the opposition parties. In other words, I had done everything with respect to the legislation that they had requested, with one exception—I did not accept the proposal with respect to northern Ontario. That is another topic. There was a proposal to, in effect, designate northern

*[Traduction]*

2. permettra qu'aucune province ne se retrouve avec un nombre de sièges inférieur à celui qu'elle détient actuellement à la Chambre;
3. assurera aux provinces à démographie croissante l'augmentation de sièges auxquels elles ont droit;
4. fera en sorte que le processus de rédaction et d'approbation des rapports des commissions soit simplifié afin de réduire les retards au minimum et de laisser le plus de temps possible pour l'étude du rapport, aux moindres frais; et
5. veillera à ce que les commissions tiennent compte de la communauté d'intérêt ou de l'identité culturelle et qu'elles proposent la création de circonscriptions électorales qui ne soient pas trop étendues.

En terminant, monsieur le président et honorables sénateurs, j'estime que ce projet de loi fait la juste part entre les divers intérêts dont il faut tenir compte pour fixer de façon impartiale les limites des circonscriptions électorales; c'est essentiel au maintien d'une démocratie juste et représentative dans notre pays. Par conséquent, je suis heureux de l'appuyer et je me ferai un plaisir de répondre maintenant à toutes vos questions.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Ai-je entendu le ministre dire que le projet de loi a été adopté à l'unanimité à toutes les étapes à la Chambre des communes?

**M. Hnatyshyn:** Non, je parlais de l'étape du rapport. Le sujet auquel je faisais référence concerne toute la question du changement que j'ai proposé en vue de supprimer la règle n° 3 qui permet aux provinces d'obtenir tous les sièges auxquels elles ont droit au lieu de la moitié.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Que s'est-il passé aux autres étapes? Plus précisément, y a-t-il eu attribution d'une période de temps? Je connais assez bien cette règle car j'en ai été l'un des auteurs. Chaque fois qu'on y a recours je me demande si je dois m'en réjouir ou le déplorer. Y a-t-on eu recours dans ce cas-ci?

**M. Hnatyshyn:** Oui, à une étape. Comme je l'ai dit, c'était à celle de la troisième lecture.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Autrement dit, le projet de loi a réellement fait l'objet d'une opposition serrée.

**M. Hnatyshyn:** Il y a eu opposition. Des députés ont voté contre, cela ne fait aucun doute. Par ailleurs, je crois vous avoir indiqué, et je pense qu'il est inapproprié d'en trouver la raison, car il vous faudrait alors vous informer auprès de quelqu'un d'autre sur la teneur du débat, que le projet de loi a fait l'objet d'une étude poussée. Comme je l'ai dit j'en avais fait une étude préliminaire qui a débouché sur un appui unanime. Le rapport est revenu et il y a eu amplement de temps pour entendre des témoins. Nous avons prolongé cela jusqu'à l'étape des délibérations. J'avais accepté les propositions de modification des partis d'opposition. En d'autres termes, j'ai fait tout ce qu'on a demandé au sujet du projet de loi, à une exception très: je n'ai pas accepté la proposition concernant le nord de l'Ontario. Il s'agit là d'un autre sujet. On avait pro-



[Text]

Ontario as a separate entity in terms of seats. This matter was brought forward by members under the previous administration when the current act was introduced, and it was rejected by the previous government, I think for valid reasons.

In short, Mr. Chairman, after we had a substantial debate on third reading, we did invoke time allocation, because I think it is important that the matter be resolved and considered by the Senate so that the process can get into place.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** All I wanted to establish was that, on the conclusive vote, the bill was not supported unanimously.

Did I understand the minister to say that the provincial governments were made aware of the implications of the bill—for example, Premiers Peckford and Buchanan? I mention the premiers of those two provinces specifically.

**Mr. Hnatyshyn:** I was touch with many of the corresponding people in charge of responsibility for electoral matters. I did not, necessarily, talk to the premiers. I talked to the ministers responsible for electoral affairs.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Why would they be, peculiarly, the people to address on this question? It seems to me, if it is a matter of election technique, the officials might be very helpful; however, if it is a matter of drawing up electoral boundaries, while their officials might be very helpful, I should have thought that this was a matter for, at least, the premiers' offices.

The reason I am saying that is that we are really talking about the political constitution of the country. It is no accident that this is really an amendment to what we used to call the British North America Act. It is a matter of the highest political importance, and I do not mean party politics. I would have thought that your officials would have alerted Premier Peckford, for example. I am sure you understand why I mention him, but, if not, I will explain later. I understand the kind of consultation that took place.

**The Deputy Chairman:** Senator Stewart, you are aware that this committee advised Premier Peckford?

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** I do not know that on the record.

**The Deputy Chairman:** I do not want to interrupt your questioning, but perhaps before the next line of questioning proceeds, I should put on the record our correspondence with the premiers as a result of either Senator Corbin's or Senator Stewart's comments in the Senate.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** My next question relates to the witnesses that were heard in the House of Commons.

**Mr. Hnatyshyn:** Of course, I have no jurisdiction over that. You understand, senator, that that is a matter for the committee to decide.

[Traduction]

posé de désigner le nord de l'Ontario comme une région à part pour ce qui est des sièges. Des députés avaient fait cette proposition sous l'ancien gouvernement lorsque la loi actuelle a été déposée, mais elle avait été rejetée, pour de bonnes raisons à mon avis.

En résumé, monsieur le président, après un débat poussé en troisième lecture, nous avons invoqué la règle de l'attribution d'une période de temps car j'estime qu'il est important que la question soit réglée et examinée par le Sénat afin qu'on puisse mettre le système en place.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Tout ce que je voulais établir, c'est qu'à l'étape du vote final le projet de loi n'a pas reçu un appui unanime.

Ai-je entendu le ministre dire que les gouvernements provinciaux ont été informés des conséquences du projet de loi, par exemple les premiers ministres Peckford et Buchanan? Je mentionne spécifiquement les premiers ministres de ces deux provinces.

**M. Hnatyshyn:** J'ai contacté bon nombre des personnes responsables des questions électorales. Je n'ai pas forcément parlé aux premiers ministres. J'ai parlé aux ministres responsables des questions électorales.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Pourquoi faudrait-il s'adresser précisément à eux à ce sujet? Il me semble que s'il s'agit d'une question technique concernant les élections, les fonctionnaires peuvent être très utiles; toutefois, lorsqu'il s'agit de tracer les limites des circonscriptions électorales, bien que les collaborateurs des ministres puissent être d'un grand secours, j'aurais cru qu'il faudrait s'adresser aux bureaux des premiers ministres.

Si je dis cela, c'est que nous parlons vraiment de la constitution politique du pays. Ce n'est pas par accident que la modification actuelle touche ce qu'on appelle l'Acte d'Amérique du Nord britannique. C'est une question de la plus haute importance politique et je ne parle pas ici de politique partisane. Je me serais attendu à ce que vos collaborateurs préviennent le Premier ministre Peckford, par exemple. Je suis sûr que vous comprenez pourquoi je parle de lui, sinon je l'expliquerai. Je suis au courant du genre de consultations qui ont eu lieu.

**Le vice-président:** Sénateur Stewart, vous savez que ce comité a prévenu le Premier ministre Peckford?

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Autant que je sache, cela ne figure pas au compte rendu.

**Le vice-président:** Je ne veux pas vous interrompre dans vos questions, mais avant que nous poursuiviez, je voudrais faire consigner au compte rendu notre correspondance avec les premiers ministres, à la suite des observations du sénateur Corbin ou du sénateur Stewart au Sénat.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Ma prochaine question concerne les témoins qui ont été entendus à la Chambre des communes.

**M. Hnatyshyn:** Bien entendu, cela ne relève pas de ma compétence. Vous comprendrez, sénateur, que cette question, relève du comité.



[Text]

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Yes, but what I want to query is the adequacy of the witnesses heard by the Commons committee, and I say that with respect, as lawyers say. This bill is one of great regional significance. Witnesses from one part of the country quite legitimately would see things from a viewpoint different from witnesses of another part of the country. If I correctly recall the names of the witnesses, they were all from provinces which do fairly well under this bill. There was not one witness from the provinces of Quebec, Newfoundland and Nova Scotia. Am I correct in that?

**Mr. Hnatyshyn:** No, senator, that is not correct. A Professor Lemieux from Laval University appeared before the committee, and he, of course, is from the province of Quebec.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** He supported this bill, did he not?

**Mr. Hnatyshyn:** I am informed that that is the case.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Yet no one from the provinces of Nova Scotia or Newfoundland appeared.

**Mr. Hnatyshyn:** Senator, I reiterate that there was a countrywide advertisement requesting briefs and witnesses with respect to this legislation. Secondly, my understanding is that the witnesses were decided upon on the basis of all-party agreement.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** That brings me to my main point, Mr. Chairman. I was not surprised this morning that the minister concentrated on the question of fair representation in the House of Commons. That takes us back to the time when this country was first created. The dominant Toronto group at that time, the Grits, as they were called, had a religious passion for representation by population. I will not go into the reasons for that, but the country would not have come into existence if, on the one hand, the House of Commons was based quite closely on representation by population without, on the other hand, the bounds of a strong and active Senate. I am saying this, Mr. Chairman, in the hope that the minister will consider my point and respond to it, either now or later.

As I read this bill and examine the figures that were presented to us by Senator Flynn, when he spoke to it in the Senate, the effect of this legislation will constitute a pretty fair distribution of constituencies in the House of Commons on the basis of representation by population. However, there will be inevitable misfits. Some provinces will have more than the statistical average would give them, some will have less. Over the years, in partial recognition of the fact that the Senate was not performing the function it was intended to perform, the principle of representation by population was somewhat extended. That, in a sense, was partial compensation for the fact that the Senate was not vetoing bills.

The original intention was that any bill, be it a money or a non-money bill, could be rejected by the Senate. That was the defence of Quebec, Nova Scotia and New Brunswick, initially. That seems to have gone by the board as far as money bills are concerned, yet the politicians decided that the correct thing to

[Traduction]

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Oui, mais ce que je veux savoir, c'est si les témoins qu'a entendus le comité des Communes étaient compétents et je le dis malgré tout le respect voulu, comme disent les avocats. Ce projet de loi est très important pour les régions. Les témoins d'une région verront les choses d'un autre point de vue que ceux d'une autre, et c'est légitime. Si je me rappelle bien les noms des témoins, ils provenaient tous de provinces que le projet de loi traite plutôt bien. Il n'y avait pas un seul témoin des provinces de Québec, Terre-Neuve et Nouvelle-Écosse. Est-ce exact?

**M. Hnatyshyn:** Non, sénateur, ce n'est pas exact. Un certain M. Lemieux, professeur à l'université Laval, a comparu devant le comité, et il vient évidemment de la province de Québec.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Il appuie le projet de loi, n'est-ce pas?

**M. Hnatyshyn:** Je crois savoir que oui.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Pourtant, il n'y a eu aucun témoin des provinces de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve.

**M. Hnatyshyn:** Sénateur, je vous rappelle qu'on a fait paraître des annonces dans tout le pays pour inviter à présenter des mémoires et à faire comparaître des témoins au sujet du projet de loi. Deuxièmement, je crois savoir que les témoins ont été choisis avec l'accord de tous les partis.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Cela m'amène à mon sujet principal, monsieur le Président. Je ne suis pas surpris ce matin que le ministre ait concentré son attention sur la question de la juste représentation à la Chambre. Cela nous ramène au début de la Confédération. Le groupe prédominant de Toronto à l'époque, les Grits, comme on les appelait, avait une passion religieuse pour la représentation fondée sur la population. Je n'en aborderai pas les raisons, mais le Canada n'aurait pu être fondé si, d'une part, la Chambre avait été créée sur la base de cette représentation sans que d'autre part, elle ne soit tenue en lisières par un Sénat actif. Si je dis cela, monsieur le président, c'est dans l'espoir que le ministre tiendra compte de mon point de vue et y répondra, maintenant ou plus tard.

Après avoir lu le projet de loi et examiné les chiffres que nous a soumis le sénateur Flynn lorsqu'il a abordé le sujet au Sénat, cette mesure assurera une juste répartition des circonscriptions électorales à la Chambre des communes sur la base d'une représentation fondée sur la population. Toutefois, il y aura inévitablement des laissés-pour-compte. Certaines provinces auront plus que leur juste part statistique, d'autres auront moins. Au cours des années, pour reconnaître partiellement le fait que le Sénat ne joue pas le rôle qui lui avait été initialement dévolu, on a quelque peu étendu l'application du principe de la représentation fondée sur la population. En un sens, c'était une compensation partielle au fait que le Sénat n'opposait pas son veto aux projets de loi.

À l'origine, on voulait que tous les projets de loi, de finances ou autres, puissent être rejetés par le Sénat. C'était la défense du Québec, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick, au début. Il semble que ce soit sur l'avis des commissions en ce qui concerne les projets de loi de finances; cependant, les hom-

*[Text]*

do was to compensate, to some extent, the old eastern provinces for this by giving them a little extra representation in the House of Commons.

What this new legislation is doing—and I do not think it is done intentionally because it is being focused upon the question of representation in the House of Commons—is allowing George Brown, over a hundred years after his death, to win the Quebec conference. This legislation allows the urban areas of the country to prevail; that is really what it amounts to. As a senator from Atlantic Canada, I think that this legislation is regionally unfair, and I say this not just focusing on the House of Commons but taking Parliament, as a whole, into account.

Perhaps that is a good place to stop, Mr. Chairman, and ask the minister if he considered the representation in the House of Commons in the context of the entire question of the operation of the Parliament of Canada.

**Mr. Hnatyshyn:** Thank you, Mr. Chairman and Senator Stewart, I appreciate that point of view. I think I must join issue with you, if you will understand, on the simple proposition that we have not in any way, in this legislation, dealt with the so-called compromises to which you referred generally in your remarks. This is not a departure, if you will, from the principles that now exist with respect to the electoral boundaries. What we have done in this legislation is reduced the growth of the size of the House of Commons while maintaining the balance with respect to results. Therefore, under this legislation, in a smaller house the various provinces would have, in effect, the same percentage of representation. The would have the same clout, if you will, in the House of Commons that they would have had in a larger house. I think it is important to remember that, while there would have been additional seats granted across the country under the amalgam method, the important thing is to respect the general principle in terms of what exists under the present legislation. That has very much been on my mind.

I would say that the only George Brown I know is the vice-principal of an institute in Saskatoon; I cannot comment on whether he is controlling our destiny. I do not think so.

I think that the government, through this legislation, has endeavoured to maintain the principle that existed in the legislation. However, there is the significant question of the extent of growth in the foreseeable future. That is what we have tried to address in this bill.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Do I understand the minister to say that he is satisfied with this bill because it does retain the same percentages that the present law would have maintained?

**Mr. Hnatyshyn:** I think that there are marginal differences. Strangely enough, the province of Ontario would absorb the most substantial negative impact. If that causes everyone at the table here to stand up and cheer, so be it, but I would not think so. In the province of Ontario there will be a negative impact of 1.7 per cent with respect to the reduced size of the house.

*[Traduction]*

mes politiques ont jugé qu'il convenait à cet égard d'accorder, dans une certaine mesure, une compensation aux vieilles provinces de l'Est en leur donnant un peu plus de représentants à la Chambre des communes.

Cette nouvelle mesure législative—et je ne pense pas que ce soit intentionnel, car elle est centrée sur la question de la représentation à la Chambre des communes—à George Brown, plus de cent ans après sa mort, de remporter la conférence de Québec. Elle assure la primauté des zones urbaines du pays; c'est vraiment ce à quoi elle équivaut. En tant que sénateur de l'Atlantique, j'estime qu'elle est injuste pour les régions, et je le dis non seulement en pensant à la Chambre des communes mais en tenant compte aussi du Parlement dans son ensemble.

Je devrais peut-être m'arrêter ici, monsieur le président, et demander au ministre s'il a étudié la représentation à la Chambre des communes par rapport à toute la question du fonctionnement du Parlement du Canada.

**M. Hnatyshyn:** Merci, monsieur le président et sénateur Stewart, je comprends bien ce point de vue. Mais vous comprendrez que je m'oppose à la simple proposition selon laquelle nous n'avons nullement traité dans cette mesure législative des compromis auxquels vous avez fait allusion de façon générale dans vos observations. Si vous voulez, nous ne nous sommes pas écartés des principes qui existent actuellement en ce qui concerne les limites des circonscriptions électorales. Nous avons voulu réduire la croissance de l'effectif de la Chambre des communes tout en maintenant l'équilibre relativement aux résultats. Aux termes de ce projet de loi, les diverses provinces auraient donc, dans une chambre plus petite, la même représentation en pourcentage. Elles auraient le même pouvoir que dans une chambre plus grande. Il faut bien se rappeler que, même si des sièges supplémentaires étaient accordés aux diverses régions du pays dans le cadre de la méthode de l'amalgam, l'important est de respecter le principe général compte tenu de ce qui existe aux termes de la loi actuelle. Cela me préoccupe beaucoup.

Le seul George Brown que je connaisse est vice-principal d'un institut de Saskatoon; je ne saurais dire s'il contrôle notre destinée. Je ne pense pas.

Je crois que le gouvernement cherche, au moyen de cette mesure législative, à maintenir le principe de la loi. Mais il y a l'importante question du taux de croissance dans un avenir prévisible. C'est ce à quoi nous nous sommes attaqués dans ce projet de loi.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Le ministre veut-il dire qu'il est satisfait de ce parce qu'il conserve les mêmes pourcentages que la loi actuelle?

**M. Hnatyshyn:** Je pense qu'il y a de légères différences. Assez curieusement, la province de l'Ontario serait la plus durement touchée. Si tout le monde autour de cette table se lève pour manifester sa joie, soit, mais je ne le penserais pas. L'Ontario subira une baisse de 1,7 p. 100 à cause de cette réduction de l'effectif de la chambre.



[Text]

**Senator Frith:** Because of its size, however, it can dilute that impact more than the smaller provinces would be able to.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Mr. Chairman, I did some calculations, and my conclusions were entirely different from those on which the minister's support for this bill is based. I should like to put my conclusions before him, and, if they are correct, obviously he will want to go back and take a second look at his bill. I am looking at what I said in the chamber on December 20, at page 1796. I looked at the four Atlantic provinces as a whole, for each of the redistributions anticipated in Senator Frith's figures. I then took out Prince Edward Island and New Brunswick, which distort the figures for the Atlantic provinces as a whole, because Prince Edward Island will have four members of Parliament, which gives it a very low electoral quotient; and New Brunswick 10, which gives it an artificially low electoral quotient under the present law.

**Senator Frith:** What page was that?

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Page 1796, second column. I said:

For the year 2001, the four Atlantic provinces, notwithstanding the distortion caused by the larger representation for Prince Edward Island and, to a lesser extent, by New Brunswick ...

Under the existing law:

... will drop from 11.5 per cent to 10.8 per cent; yet, Nova Scotia and Newfoundland will go down sharply.

Taking Nova Scotia and Newfoundland alone, the drop would be from 6.3 per cent to 6.1 per cent in 1981; from 6.9 per cent to 6 per cent in 1991; and in 2001 the figure would drop from 7.1 per cent to 6.1 per cent in terms of members of the house.

So in the case of those two provinces—Nova Scotia and Newfoundland—there would be a considerable percentage point drop, a one percentage point drop, in representation.

As Senator Frith implied earlier, that kind of drop would not be significant for Ontario, but it certainly is for Newfoundland and Nova Scotia. The minister is from a province with large rural constituencies. I do not know whether he realizes how much representation work there is if you have a constituency which borders on warm water. There are fisheries matters, Public Works matters, and so on. If one asks the member for Southwest Nova, or the member for Cape Breton Highlands-Canso, or any of the rural constituencies in Newfoundland and Labrador, I think one will see what I mean. That is a very considerable drop in representation from the present act. I was a little surprised to hear the minister say he thought that, while there may be some slight deviation, the bill treats the provinces just about as well as the present law. But perhaps he does not think that a one percentage drop means much.

[Traduction]

**Le sénateur Frith:** Mais grâce à son importance numérique, elle pourra encaisser le choc beaucoup mieux que les petites provinces.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Monsieur le président, j'ai fait des calculs et mes conclusions sont totalement différentes de celles dont s'inspire le ministre pour appuyer le projet de loi. J'aimerais les lui soumettre, et si elles sont exactes, il voudra évidemment réexaminer son projet de loi. Je regarde ce que j'ai dit au Sénat le 20 décembre, à la page 1,796. J'ai considéré globalement les quatre provinces de l'Atlantique pour chacun des redécoupages prévus selon les chiffres du sénateur Frith. J'ai ensuite exclu l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick, qui faussent les chiffres pour l'ensemble des provinces de l'Atlantique, car l'Île-du-Prince-Édouard aura quatre députés, ce qui lui donne un très faible quotient électoral et le Nouveau-Brunswick en aura 10, ce qui lui donne un quotient électoral artificiellement bas aux termes de la loi actuelle.

**Le sénateur Frith:** À quelle page est-ce?

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** À la page 1,796, deuxième colonne. Je disais:

En l'an 2001, la représentation des quatre provinces de l'Atlantique, malgré la forte distortion attribuable à l'Île-du-Prince-Édouard et, à un degré moindre, au Nouveau-Brunswick ...

Aux termes de la loi actuelle:

... passera de 11.5 à 10.8 p. 100. Pourtant, cette baisse sera très prononcée dans le cas de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve.

Si l'on prend les provinces de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve, cette baisse serait de 6.3 p. 100 en 1988, de 6.9 à 6 p. 100 en 1991 et de 7.1 à 6.1 p. 100 en l'an 2001.

Donc, dans le cas de ces deux provinces—la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve—il y aurait une baisse considérable de la représentation, une baisse de 1 p. 100.

Comme l'a indiqué précédemment le sénateur Frith, une telle baisse ne serait pas importante pour l'Ontario, mais elle l'est certainement pour Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse. Le ministre vient d'une province qui compte de grandes circonscriptions rurales. Je ne sais pas s'il est conscient de tout le travail qu'il faut faire sur le plan de la représentation quand on a affaire à une circonscription qui touche à une étendue d'eau chaude. Il y a les questions de pêche, les travaux publics, etc. Je pense qu'on comprendra ce que je veux dire si on pose la question au député de Southwest Nova ou à celui de Cape Breton Highlands-Canso ou encore à l'un des députés des circonscriptions rurales de Terre-Neuve et du Labrador. Sur le plan de la représentation, c'est une baisse considérable par rapport à la loi actuelle. J'ai été un peu surpris d'entendre le ministre dire qu'à son avis, sauf quelques légères variations, le projet de loi traite les provinces tout aussi bien que la loi actuelle. Mais peut-être n'estime-t-il pas qu'une baisse de 1 p. 100 est appréciable.



[Text]

**Mr. Hnatyshyn:** I do not mean to trivialize the drop. It is a question of getting involved in these statistics. I guess I could quote my own, which I will do.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Please do.

**Mr. Hnatyshyn:** What I am saying is that, in terms of considering these matters, this is a very curious place, from the point of view of the House of Commons, and so on. If you go back and look at the debate on the floor of the House of Commons, you will see that the main objection was that we should have representation by population. I defended the compromises to which you alluded, with respect to this country, because I think they are legitimate and defensible, not only in terms of our country but also in terms of our regional interest. When we talk about these things, I want you to be assured that I am very interested in having a formula which does reflect the kind of sentiment that you express, senator. I believe for a variety of reasons, that this is the Canadian way of doing things and that this does, in fact, allow us to have a representative House of Commons.

**Senator Frith:** By population.

**Mr. Hnatyshyn:** Not necessarily; but there are regional considerations that should be taken into account. You have been presented with the position between the current law and this proposal, that the position with respect to population is that there will be a difference of 0.5 per cent in the case of New Brunswick; 0.3 per cent in the case of Nova Scotia; plus 0.8 per cent for P.E.I.; and minus 0.1 per cent for Newfoundland, in terms of percentage in the House of Commons in relation to population. That is the objective—

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** To get us as close to “rep by pop” as possible.

**Mr. Hnatyshyn:** No. There is no change in terms of amalgam. It is a question of how fast we get there. I suggest that we are slowing down the growth of the House of Commons, that if you start looking in regional terms and have a very fast expansion of the number of seats in the House of Commons, that is where you will have a quicker realization of the “rep by pop” situation than we have now. We are slowing down the growth of the house and trying to keep the position roughly to what it would be in the foreseeable future under both laws.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Mr. Chairman, the minister has said that he does not insist upon strict “rep by pop”. He does not know George Brown. Yesterday Mr. Hamel told us that the national quotient for 2001 would be 99,413. In listening to the minister today, I expected that when I looked at a rural area—particularly one with a long seacoast like Newfoundland and Labrador—the quotient for those provinces would be considerably lower, taking into account what the minister has said. Yet I find that it is actually higher. According to the figures presented by Senator Frith, it would be 99,714.

**Senator Frith:** You mean Senator Flynn.

[Traduction]

**M. Hnatyshyn:** Je ne veux pas minimiser l'importance des baisses. Mais il faut bien voir les statistiques. Je pense que je pourrais citer les miennes, ce que je vais faire.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Faites, je vous en prie.

**M. Hnatyshyn:** Je veux dire que pour l'examen de ces questions, c'est un endroit bien curieux du point de vue de la Chambre des communes, etc. Si vous vous reportez au débat qui a eu lieu à la Chambre des communes, vous constaterez que la principale objection formulée était que la représentation devrait être basée sur la population. J'ai défendu les compromis auxquels vous avez fait allusion, car j'estime qu'ils sont légitimes et défendables, non seulement par rapport à notre pays mais aussi par rapport aux intérêts régionaux. Lorsque nous en parlons, je voudrais que vous sachiez bien que je tiens à trouver une formule qui traduise le genre de sentiment que vous exprimez, sénateur. Je crois, pour un certain nombre de raisons, que c'est la façon canadienne de procéder et que cela nous permet d'avoir effectivement une Chambre des communes représentative.

**Le sénateur Frith:** La représentation selon la population.

**M. Hnatyshyn:** Pas nécessairement; mais il y a des considérations régionales qui devraient entrer en ligne de compte. On vous a présenté ce que prévoit la loi actuelle et ce que prévoit cette proposition, ce qui revient à une différence de 0,5 p. 100 pour le Nouveau-Brunswick, de 0,3 p. 100 pour la Nouvelle-Écosse, de 0,8 p. 100 de plus pour l'Île-du-Prince-Édouard et de 0,1 p. 100 de moins pour Terre-Neuve, en ce qui concerne la représentation à la Chambre des communes selon la population. Tel est l'objectif visé . . .

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** . . . se rapprocher le plus possible de la représentation selon la population.

**M. Hnatyshyn:** Non. Il n'y a pas de changement par rapport à l'amalgame; il s'agit de savoir dans quel délai nous y parviendrons. Je pense que nous ralentissons la croissance de la Chambre des communes et que si l'on commence par les régions et qu'on augmente très rapidement le nombre de sièges à la Chambre des communes, on parviendra plus vite à la représentation selon la population. Nous ralentissons la croissance de la Chambre et essayons de maintenir la situation à peu près au niveau où elle serait dans un avenir prévisible aux termes des deux mesures législatives.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Monsieur le président, le ministre dit qu'il n'insiste pas sur une stricte représentation selon la population. Il ne connaît pas George Brown. Hier, M. Hamel nous disait que le quotient national serait de 99,413 en l'an 2001. En écoutant le ministre aujourd'hui, je prévoyais au sujet des régions rurales—notamment quand elles s'étirent sur une longue côte comme c'est le cas à Terre-Neuve et au Labrador—que le quotient serait bien moindre, compte tenu de ce que le ministre a dit. Je constate pourtant qu'il est plus élevé. Selon les chiffres présentés par le sénateur Frith, il serait de 99,714.

**Le sénateur Frith:** Vous voulez dire le sénateur Flynn.

[Text]

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Yes; I am sorry. In other words it would be 301 higher. It is even worse than "rep by pop", by 301, rather than being somewhat favourable to Newfoundland, which is the principle which you are seeking to accomplish. The bill does not accomplish the principle that you want to achieve.

**Mr. Hnatyshyn:** I think there is another dimension to the bill, and I believe it is something that is supported by all members of Parliament. With respect to the quotient in each province, with regard to the 25 per cent rule, the commissions are now mandated to look at these matters and to depart from that quotient, in terms of each population, in order to make sure that there is a manageable geographic size. Therefore it seems to me that the configuration of electoral boundaries will, in fact, be improved in terms of that province, in as much as the concentration of population will be taken into account and the larger, less densely populated areas, will become more manageable under this new legislation.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** But you are now shifting to quite a separate question. The Constitution deals with representation of the provinces in the House of Commons. You are now taking up the question of how, for example, Newfoundland's piece of the pie will be divided within Newfoundland. What you are saying is that the Electoral Boundaries Commission can decide to create smaller constituencies in terms of population at the expense of the rest of Newfoundland.

**Mr. Hnatyshyn:** I do not think so. That is an interesting point of view, but I do not agree. This is one of the problems of looking at the proposal province by province. I think you have to agree that there is a basic sense of fair play. I think that Newfoundland is retaining very much its influence and clout in terms of representation in the House of Commons. It is in virtually the same position as it would be under existing legislation. Other provinces have average populations that are large by constituency as well. For example, some constituencies in Alberta are in excess of 100,000 people.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** That is the only constituency that is higher than Newfoundland.

**Mr. Hnatyshyn:** British Columbia is close. Ontario is at 99,615. They are somewhat similar.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Ontario will have smaller constituencies than Newfoundland. Mr. Minister, it is almost gross.

**Mr. Hnatyshyn:** To suggest that it is gross is to suggest that the current law is gross, because there is not that much of a change. If you argue that it is gross, perhaps you could argue that when the current law was brought into effect in 1974 it was gross. I am not trying to change the basic principles. In terms of percentages in the House of Commons, I am trying to keep the things at what they would have been under the existing law.

[Traduction]

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Oui, excusez-moi. Autrement dit, 301 de plus. C'est encore pire que la représentation selon la population, 301 de plus au lieu d'un chiffre favorable à Terre-Neuve, ce qui est pourtant le principe qu'on cherche à appliquer. Le projet de loi ne favorise pas le principe que vous voulez faire respecter.

**M. Hnatyshyn:** Je pense qu'il y a un autre aspect au projet de loi, et je crois que tous les députés l'appuient. En ce qui concerne le quotient de chaque province, compte tenu de la règle des 25 p. 100, les commissions ont maintenant pour mandat d'examiner ces questions et de s'écarter de ce quotient relatif à la population afin de veiller à ce que l'étendue géographique ne soit pas trop vaste. Il me semble donc que la configuration des limites des circonscriptions électorales sera améliorée dans le cas de cette province dans la mesure où l'on tiendra compte de la concentration de population, et les grandes régions moins densément peuplées seront de dimensions plus commodes aux termes de cette nouvelle loi.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Mais vous passez maintenant à une question tout à fait distincte. La constitution traite de la représentation des provinces à la Chambre des communes. Vous abordez maintenant la question de savoir comment s'effectuera la répartition à Terre-Neuve, par exemple. Vous dites que la Commission de délimitation des circonscriptions électorales peut décider de créer de plus petites circonscriptions, c'est-à-dire qui comprennent moins d'habitants, au détriment du reste de Terre-Neuve.

**M. Hnatyshyn:** Je ne pense pas. C'est un point de vue intéressant, mais je ne suis pas d'accord. C'est l'un des problèmes qui se posent quand on considère la proposition province par province. Vous conviendrez que fondamentalement les règles du jeu sont respectées. Je pense que Terre-Neuve conserve une grande partie de son influence et de son pouvoir du point de vue de la représentation à la Chambre des communes. Elle serait pratiquement dans la même position qu'aux termes de la loi actuelle. D'autres provinces ont également des circonscriptions où le nombre moyen d'habitants est élevé. Par exemple, certaines circonscriptions de l'Alberta comptent plus de 100,000 personnes.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** En comparaison de Terre-Neuve, c'est la seule qui soit plus grande.

**M. Hnatyshyn:** La Colombie-Britannique s'en rapproche. L'Ontario en est à 99 615 électeurs. C'est à peu près le même nombre.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** L'Ontario aura des circonscriptions plus petites que Terre-Neuve. Monsieur le ministre, c'est presque ridicule!

**M. Hnatyshyn:** Dire cela revient à dire que la loi actuelle l'est aussi parce qu'il ne s'agit pas d'un si grand changement. Si vous dites que c'est ridicule, vous pourriez tout autant dire que la loi l'était également lorsqu'elle est entrée en vigueur en 1974. Je n'essaie pas de changer les principes fondamentaux, mais bien de maintenir les pourcentages de représentation à la Chambre des communes tels qu'ils auraient été selon la loi actuelle.



[Text]

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** But you are really denying the comparison that I put on the record in the Senate on December 20. I may be wrong on that point. There may be something that I am missing, but I do not think that there is. I wish you would have a look at that.

**Mr. Hnatyshyn:** I have been reading it. However, I am trying to answer as best I can and give what I think is a fair and moderate response with respect to the question of differentials. In effect we have not changed the basic principles on which our electoral law is based. We are restricting growth for good and valid reasons to make sure that members of Parliament are able to represent their constituencies having regard to the realities of today.

I think it is important for us to realize that as opposed to days gone by, members of Parliament today have many conveniences. For example, travel to constituencies is quicker and all the new technology in communications enables a Member of Parliament to communicate with his constituency office at will. I used to work as an executive assistant to the Government Leader in the Senate. I have good and bad memories of those days. Everybody was in the Centre Block. Members of Parliament were two to an office and shared a secretary. I do not think they had long distance telephone privileges then. We are light years away from that now. I am astonished at the access that I have to constituents in my constituency in Saskatchewan, which has the largest population of any constituency in that province, and is tough to represent adequately.

We have to face the fact that things are changing. In the old days members could only take a train to their constituencies. When my Dad was in the Senate, we would see him every six months. It took two days to go each way by train. Now Senator Buckwold, who is from the same province, and I are seat-mates on the plane. We have to look at the realities of today.

**The Deputy Chairman:** Because there has been some question on the matter, perhaps at this point I should place on record the fact that, as a result of comments made by Senators Stewart and Corbin in the Senate during the debate at second reading, the committee wrote to the ministers responsible for intergovernmental affairs in the 10 provinces. Senator Corbin is indicating that it was not he, but he did make some comments.

**Senator Corbin:** I was responding to Senator Stewart's questions.

**The Deputy Chairman:** As it turns out five of the ten premiers are the intergovernmental affairs ministers, and they are the premiers of the provinces of Saskatchewan, Ontario, Manitoba, New Brunswick and Nova Scotia. As a result we wrote to the premiers of those five provinces, and in the other provinces we wrote to the ministers responsible for intergovernmental affairs. We can place the letters on the record later, but we did inform them that we were discussing this bill and

[Traduction]

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Mais vous rejetez la comparaison que j'ai faites devant le Sénat le 20 décembre et qui a été consignée au compte rendu. Je me trompe peut-être sur ce point. Il y a peut-être quelque chose qui m'échappe, mais je ne crois pas que ce soit le cas. J'aimerais que vous y jetiez un coup d'œil.

**M. Hnatyshyn:** Je l'ai lue. Toutefois, j'essaie de répondre du mieux que je puis et de donner ce que j'estime être une réponse juste et modérée à la question de la différence du nombre d'électeurs entre les circonscriptions. De fait, nous n'avons changé aucun des principes fondamentaux sur lesquels repose notre loi électorale. Nous limitons la croissance des circonscriptions pour la simple et bonne raison qu'il nous faut nous assurer que les parlementaires seront en mesure de représenter leur circonscription en tenant compte des réalités contemporaines.

A mon avis, il est important de constater que, contrairement à d'autres époques, les parlementaires d'aujourd'hui ont de nombreux avantages. Par exemple, leurs déplacements pour se rendre dans leur circonscription sont plus rapides et la nouvelle technologie des communications leur permet de communiquer à volonté avec leur bureau de circonscription. J'ai travaillé comme adjoint de direction du leader du gouvernement au Sénat. J'ai de bons et de mauvais souvenirs de cette époque. Tout le monde travaillait dans l'édifice du Centre. Les députés et les sénateurs étaient deux par bureau et se partageaient une secrétaire. Je pense qu'ils ne pouvaient pas encore utiliser gratuitement le téléphone interurbain. Aujourd'hui, nous sommes à des années-lumières de cela. Je suis étonné de voir jusqu'à quel point j'ai accès facilement aux électeurs de mon comté en Saskatchewan, qui est le plus peuplé de la province et qui est difficile à bien représenter.

Il faut reconnaître que les choses évoluent. A cette époque, les parlementaires ne pouvaient se rendre dans leur comté que par le train. Lorsque mon père siégeait au Sénat, nous le voyions que deux fois par an. Il fallait deux jours de train pour faire le voyage. Aujourd'hui, le sénateur Buckwold, qui est de la même province, et moi-même, nous voyageons dans le même avion. Nous devons tenir compte de la réalité d'aujourd'hui.

**Le vice-président:** Étant donné qu'il a été question de cela, j'aimerais signaler maintenant qu'à la suite des observations des sénateurs Stewart et Corbin au Sénat durant le débat en deuxième lecture, le comité a fait parvenir une lettre aux ministres chargés des affaires intergouvernementales des dix provinces. Le sénateur Corbin dit que ce n'était pas lui, mais il a bel et bien formulé des observations.

**Le sénateur Corbin:** Je répondais aux questions du sénateur Stewart.

**Le vice-président:** Il se trouve que cinq des dix ministres des affaires intergouvernementales sont également premiers ministres de leur province, et il s'agit de ceux de la Saskatchewan, de l'Ontario, du Manitoba, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse. Donc, notre lettre a été expédiée aux premiers ministres de ces cinq provinces et aux ministres chargés des affaires intergouvernementales des autres provinces. Nous pourrions faire consigner plus tard la teneur de ces lettres au



[Text]

we invited them to submit their views on the proposed legislation.

During debate on the bill, some senators wondered if the provinces would have any concerns about the changes in the proportional allocations of federal seats. We asked that the replies be sent to the clerk of the committee. We have received four responses. One was from Premier Petersen of Ontario, who thanked us for keeping him posted and basically acknowledged our letter. The date of communication to the premiers is December 24, and Premier Petersen responded on January 8. The Office of the Premier of Saskatchewan responded on January 8 acknowledging receipt. The Office of the Premier of Manitoba responded on January 8, also indicating that the matter was being referred to the Attorney General for consideration. We have received a telephone call and a letter from the Province of British Columbia asking us to send copies of the proceedings to the Deputy Minister of Intergovernmental Affairs. I merely wanted to place on the record that we have in fact communicated with all the provinces.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Could we have it as a matter of record that Premier Buchanan of Nova Scotia has not replied?

**Senator Frith:** It is a bit tricky to see exactly what the interests of the provincial legislatures are in this bill. There is an interest but—

**The Deputy Chairman:** I agree. Senator Stewart indicated directly and Senator Corbin indirectly by implication that the provinces might well like to have—

**Senator Frith:** I agree.

**Senator Corbin:** I do not think that we should implicate either Senator Stewart or myself in this process, and I will tell you why. This committee, and I used to sit on it, decided last fall or last spring that as a matter of practice it would automatically communicate with the provinces every time it received a bill. It is true that Senator Stewart and I debated the possibility of inviting representatives of the provinces.

**The Deputy Chairman:** We are talking about their interests, not the invitation to debate.

**Senator Corbin:** That is my point of order.

**Senator Frith:** Let me finish my point. I am glad that we have put on the record the responses of the provinces. I am simply saying that this bill deals with representation at the federal level as distinct from the normal situation, which is legislation at the federal level affecting things at the provincial level. For example, we have just passed legislation dealing with provincial lotteries. I am not suggesting it was a mistake to send them letters or that their responses are irrelevant; I am just pointing out that it is hard to get a handle on who repre-

[Traduction]

compte rendu, mais nous avons informé ces personnes que nous discussions du projet de loi, et nous les avons invitées à présenter leur opinion à ce sujet.

Durant le débat sur le projet de loi, certains sénateurs se sont demandé si les provinces s'inquiéteraient de la modification de la répartition proportionnelle des sièges fédéraux. Nous leur avons demandé d'envoyer leur réponse au greffier du comité. Nous en avons reçu quatre. La première, celle du Premier ministre Peterson de l'Ontario, qui nous a remerciés de l'avoir informé. Sa lettre était plus ou moins un accusé de réception à la nôtre. La date de communication avec les premiers ministres est le 24 décembre, et le Premier ministre Peterson nous a répondu le 28 janvier. Le cabinet du Premier ministre de la Saskatchewan nous a fait parvenir le 8 janvier un accusé de réception. Celui du Premier ministre du Manitoba a répondu le 8 janvier également en indiquant qu'il renvoyait la lettre à son Procureur général pour étude. Enfin, nous avons reçu un appel téléphonique et une lettre de la Colombie-Britannique nous demandant d'expédier au sous-ministre des Affaires intergouvernementales de cette province des exemplaires des délibérations sur la question. Je voulais tout simplement faire consigner au procès-verbal que nous avons bel et bien communiqué avec toutes les provinces.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Pourrions-nous faire consigner également au procès-verbal que le Premier ministre Buchanan de la Nouvelle-Écosse n'a pas répondu?

**Le sénateur Frith:** Il est un peu difficile de déterminer exactement ce que sont les intérêts des assemblées législatives provinciales dans ce projet de loi. Elles en ont certes, mais . . .

**Le vice-président:** Je suis d'accord avec vous. Le sénateur Stewart a fait savoir directement, et le sénateur Corbin indirectement, que les provinces pourraient très bien avoir . . .

**Le sénateur Frith:** D'accord.

**Le sénateur Corbin:** A mon avis, nous ne devrions pas mettre en cause le sénateur Stewart ou moi-même dans cette affaire, et je vais vous dire pourquoi. Le comité, au sein duquel je siège depuis un certain temps, a décidé à l'automne ou au printemps dernier de communiquer automatiquement avec les provinces chaque fois qu'il recevrait un projet de loi. Il est vrai que le sénateur Stewart et moi-même avons débattu la possibilité d'inviter des représentants des provinces.

**Le vice-président:** Nous parlons de leurs intérêts, et non pas d'une invitation à débattre.

**Le sénateur Corbin:** C'est l'objet de mon rappel au règlement.

**Le sénateur Frith:** Permettez-moi de terminer ce que je veux dire. Je suis heureux que nous ayons consigné au procès-verbal la réaction des provinces. Je dis simplement que ce projet de loi porte sur la représentation électorale à l'échelle fédérale alors que normalement, c'est la loi fédérale qui entraîne des répercussions à l'échelle provinciale. Par exemple, nous venons tout juste d'adopter une loi sur les loteries provinciales. Je ne dis pas que c'était une erreur de leur envoyer cette lettre ou que leurs réponses sont inutiles; je signale simplement qu'il est dif-

[Text]

sents the provincial interest in this particular type of legislation.

My suggestion is that, constitutionally, the institution that best represents provincial or regional interests on the subject of representation by population and possible aberrations flowing therefrom is the Senate and, of course, its committees.

**The Deputy Chairman:** I merely wished to place that on the record.

**Senator Corbin:** I want to comment further.

**The Deputy Chairman:** Certainly.

**Senator Corbin:** I conclude from the information you have passed on to us, Mr. Chairman, that there is not, necessarily, a will on the part of the provincially-interested parties not to appear before this committee. First of all, the majority of the provinces have not yet responded. Some have simply acknowledged, and we all know how these things work their way up to the bosses in each bailiwick. I do not think we should draw any conclusions this morning as to their interest or degree of interest.

If you will allow me, I should like to be the next questioner.

**The Deputy Chairman:** You may be the next questioner. I was not attempting to draw any inferences at all; I just wanted to place this on the record.

Mr. Minister, since it is now 11.07 a.m., I should like to know if you still have time to spend with us.

**Mr. Hnatyshyn:** I am happy to stay here as long as you want me to. I am supposed to make a presentation to cabinet at a cabinet meeting between 11 a.m. and 1 p.m., so, if I could get away before they break up, I should like to make that presentation. I am telling them how well we are doing.

**Senator Corbin:** I do not want to unnecessarily detain the minister.

**Mr. Hnatyshyn:** I am pleased to be here.

**Senator Corbin:** I will deal with the political considerations in detail, and you can pick up with Mr. Hamel and the other officials if need be.

I share, to some extent, the reservations expressed by my colleague, Senator Stewart, probably more so because we happen to represent the same regions in the Senate.

May I begin by asking you what your views are on the evolutions on the—in French we say “rapport de force”—I do not know what the expression for that is in English. I am speaking of the relative power or balance of power between the federal government, the provincial governments and the Parliament of Canada. I separate these three entities. Is it not a fact, Mr. Minister, that over the years this balance of power has significantly changed and evolved? This is especially more so in recent decades and perhaps in the last decade more than in any other heretofore, in the sense that a lot of the matters that are

[Traduction]

facile de déterminer qui représente les intérêts provinciaux dans ce genre de loi.

Par conséquent, je prétends que, du point de vue constitutionnel, l'institution qui représente le mieux les intérêts provinciaux ou régionaux sur la question de la représentation électorale selon la population et des anomalies qui peuvent en découler est le Sénat et, évidemment, ses comités.

**Le vice-président:** Je voulais simplement faire consigner cela au procès-verbal.

**Le sénateur Corbin:** J'ai d'autres observations à faire.

**Le vice-président:** Certainement.

**Le sénateur Corbin:** Monsieur le président, d'après les renseignements que vous nous avez transmis, je conclus que les provinces intéressées ne tiennent pas nécessairement à comparaître devant notre comité. D'abord, la majorité d'entre elles n'ont pas encore fait connaître leur réaction. Certaines ont envoyé un simple accusé de réception, et nous savons tous que ces sortes d'affaires doivent faire leur chemin jusqu'aux sommets de la hiérarchie bureaucratique. A mon avis, nous ne devrions tirer aucune conclusion ce matin quant à leurs intérêts ou au degré d'intérêt qu'elles manifestent à ce sujet.

Si vous me le permettez, j'aimerais poser la prochaine question.

**Le vice-président:** Vous pouvez y aller. Je n'essayais pas de tirer de conclusion du tout, mais simplement de faire consigner cela au procès-verbal.

Monsieur le ministre, puisqu'il est maintenant 11 h 07, j'aimerais savoir si vous avez encore du temps à nous consacrer.

**M. Hnatyshyn:** Je serai heureux de rester ici tant que vous le voudrez. J'ai une réunion du Cabinet entre 11 heures et 13 heures, au cours de laquelle je suis censé faire un exposé. Donc, si je pouvais me libérer avant la fin de cette réunion, je pourrais faire mon exposé et annoncer les progrès que nous réalisons.

**Le sénateur Corbin:** Je ne veux pas retenir inutilement le ministre.

**M. Hnatyshyn:** Je suis heureux d'être ici.

**Le sénateur Corbin:** Je vais aborder en détail les considérations politiques, et vous pourrez poursuivre, au besoin, avec M. Hamel et les autres fonctionnaires.

Je partage jusqu'à un certain point les réserves exprimées par mon collègue, le sénateur Stewart, probablement parce qu'il se trouve que nous représentons les mêmes régions au Sénat.

Je vais commencer en vous demandant votre opinion sur l'évolution du «rapport de force», c'est-à-dire du pouvoir relatif ou de l'équilibre des pouvoirs entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et le parlement du Canada. Je sépare ces trois entités. N'est-il pas vrai, monsieur le ministre, qu'au fil des années, ce rapport de force a évolué considérablement? Particulièrement au cours des dernières décennies et peut-être plus que jamais au cours de la dernière, dans la mesure où un grand nombre des questions, qui rentrent fondamentalement dans le cadre de la constitution, sont débattues et



## [Text]

basically under the constitutional umbrella are debated and horse-traded between the government and the premiers of the provinces, and Parliament has had a diminishing role to play in this process because of the institutionalization of the First Ministers' Conferences. Parliamentarians, I believe—and I have had an opportunity to sit in both places and pick up a number of comments—feel that their relative role in this power process has, in fact, diminished and diminished more so in terms of regional interests. Certainly, the provinces down east and the parliamentarians from the provinces down east—and I would refer to the provinces in the Atlantic area—consider that they are being overwhelmed by this new tendency and that their effective power of intervention in Parliament, especially in the House of Commons, has proportionately diminished with respect to the increase of the greater importance attached to federal-provincial conferences.

As one who has a keen interest in the evolution of political history in New Brunswick, I have seen our basic political force here in Ottawa gradually eroded since Confederation, and that concerns me. This bill does little to protect the interests of a province like New Brunswick except to establish an absolute floor, which is guaranteed to us under the Constitution, of 10 Senate seats and no less than 10 members of Parliament.

The result of all of that is that, in the overall context of the Canadian power play, New Brunswick is becoming less and less potent, and this gives me serious cause for complaint. I see what happens in the House of Commons and I also see what happens in the Senate. I see the place that our premier occupies at federal-provincial conferences. I am not commenting at all on the quality of that representation; I am just looking at the relative numerical power. I think New Brunswick has lost and is still continuing to lose absolutely in terms of the influence it is able to exert in the context of the Canadian confederation.

Coming from one of the founding partners of Canada in 1867, it pains me to see this happen.

What I want to tell you, Mr. Minister, is that I don't think the examination of the formulae under which we attribute seats to the provinces, under your white paper, has gone far enough. I think you were, rightfully so, addressing the concern of the growth of the institution and the effects of that on the public purse, and so on. I am more concerned with political influence, and, in the context of the guarantees and assurances given to us under the Constitution, someone on the floor of the house said that the Fathers of Confederation had not and could not foresee the growth that would occur in the west and the impact of the addition of vast territories and resources and the influx of immigration and everything else. That is true, because no one could foresee that in 1866 or 1867—much as it probably was wished. I have yet to hear anyone say that the Fathers of Confederation thought that New Brunswick, Nova Scotia and the other two eastern provinces would not grow at a pace proportionate to the growth of the rest of the country in terms of economy, equality of opportunity and population. That is a factor of life in Canada. The only growth we have had down east, where we excel in relation to all the other prov-

## [Traduction]

font l'objet de compromis entre le gouvernement et les premiers ministres provinciaux? Or le Parlement a vu son rôle diminuer au cours de ce processus en raison de l'institutionnalisation de la conférence des premiers ministres. A mon avis, les parlementaires—et j'ai eu l'occasion de siéger dans les deux Chambres et de recueillir un certain nombre d'observations là-dessus—estiment que leur rôle relatif dans ce rapport de force a, en fait, diminué, surtout lorsqu'il s'agit des intérêts régionaux. Il est certain que les provinces de l'Est—je veux dire les provinces de l'Atlantique—et leurs parlementaires considèrent qu'ils sont dépassés par cette nouvelle tendance et que leur pouvoir réel d'intervention au Parlement, particulièrement à la Chambre des communes, a, toutes proportions gardées, diminué vu l'importance de plus en plus grande qu'ont prise les conférences fédérales-provinciales.

Étant très intéressé par l'évolution de l'histoire politique du Nouveau-Brunswick, j'ai constaté que notre pouvoir politique de base à Ottawa s'est graduellement effrité depuis la Confédération, et cela me préoccupe. Le projet de loi dont nous sommes saisis fait peu pour protéger les intérêts d'une province comme le Nouveau-Brunswick, si ce n'est qu'il établit un minimum absolu, qui nous est garanti par la Constitution, de 10 sièges au Sénat et d'au moins 10 à la Chambre des communes.

Le résultat de tout cela est que, dans le contexte global du rapport de force au Canada, le Nouveau-Brunswick perd de plus en plus d'influence, ce qui me donne pleinement sujet de me plaindre. Je vois ce qui se passe à la Chambre des communes, et au Sénat. Je vois la place qu'occupe notre Premier ministre dans les conférences fédérales-provinciales. Je ne parle pas du tout de la qualité de cette représentation; j'examine simplement le pouvoir numérique relatif. J'estime que le Nouveau-Brunswick a perdu et continuera de perdre de façon absolue l'influence qu'il est en mesure d'exercer dans le contexte de la Confédération canadienne.

En tant que ressortissant d'une des trois provinces fondatrices du Canada en 1867, cela me fait mal de voir ce qui arrive.

Ce que je veux vous dire, monsieur le ministre, c'est qu'à mon avis, l'examen des formules à l'aide desquelles nous attribuons des sièges aux provinces, selon votre Livre blanc, n'a pas été suffisamment poussé. Je pense que vous vous êtes concentrés, à juste titre certes, sur la croissance de l'institution et sur les effets qui en résultent sur les fonds publics, etc. Je me préoccupe davantage de l'influence politique et, dans le contexte des garanties et des assurances que la Constitution nous accorde, quelqu'un, sur le parquet de la Chambre, a déclaré que les Pères de la Confédération n'ont pas prévu et ne pouvaient pas prévoir la croissance de l'Ouest ni les conséquences de l'annexion de vastes territoires et de grandes ressources, de l'immigration massive, etc. Il avait raison parce que personne ne pouvait le prévoir en 1866 ou en 1867, même si probablement on le souhaitait. Je n'ai encore entendu personne dire que les Pères de la Confédération croyaient que le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et les deux autres provinces de l'Est ne grandiraient pas à un rythme proportionnel à celui du reste du pays du point de vue de l'économie, de l'égalité des chances et de la population. C'est un des facteurs de l'existence au Canada. La seule croissance que nous ayons eue dans l'Est, et



[Text]

inces, is in the growth of unemployment. The rest is a pretty sad and poor picture. That is a permanent feature.

Therefore, we have had provinces who have had a very limited voice in the affairs of the nation. They are now in a position to have even less in proportion to the overall growth of seats in the House of Commons, and that bothers me. Therefore, to come back to your white paper, the time may be ripe, once this exercise is over—whichever way it is resolved by Parliament—for us to take a look at new schemes, new ways, to create a more appropriate balance between regional interests—because, much as this redresses some injustices in terms of representation for western Canada, it does nothing for the so-called “have not” provinces down east, whose relative influence, I feel, is diminishing, regardless of the quality of the men and women who speak for those provinces.

**Mr. Hnatyshyn:** Thank you, senator. I appreciate your comments. Let me say, for the record, that this bill does not change the balance with respect to the House of Commons. It is not in favour of one region as opposed to another. You have raised some very interesting observations in respect of the third force with respect to federal-provincial relations, the institutionalizing of first ministers' meetings, and the role that is playing. That is a development that is now taking place. We have our jurisdictions under the Constitution, federal and provincial, but more and more it seems to come into the area where, unless governments at both levels co-operate in both jurisdictions, then progress will not be made. Perhaps that is an inevitable development with respect to those kinds of forums, but they are becoming almost another kind of government, if you will.

In terms of this legislation, what we have to concern ourselves with is the whole question of representation in the House of Commons. I have said—and I believe this to be the case—that this does not upset the current balance with respect to representation. I believe that some statistics have been presented to you to show that there is a marginal difference, plus and minus, with respect to the results; and that also applies on a regional basis. It is a difficult situation to contemplate when we talk about dropping populations. If I can speak of my own province, not many people remember that in 1946 we were the largest province in western Canada. I stand to be corrected, but I believe we had something like 24 members of Parliament, if not 26.

**Senator Buckwold:** Somewhere in that vicinity.

**Mr. Hnatyshyn:** If we were to take the current law, we would go right down to 10 seats in the Province of Saskatchewan, now based on population. That is pretty hard for us to swallow. It is not only in your province, senator, that you face that. You have the benefit of the Senate floor, which was brought in at the time of Constitution, and wise people from New Brunswick were able to look into the future, to make sure that they were afforded protection. We are trying to give other parts of Canada, in terms of the growth of the house, the same

[Traduction]

nous y excellons par rapport à toutes les autres provinces, c'est celle du chômage. Le reste traduit une réalité triste et médiocre. C'est une caractéristique permanente.

Par conséquent, nous avons des provinces dont le rôle dans les affaires de la nation est très limité. Il le sera encore davantage au fur et à mesure que grandira le nombre des sièges à la Chambre des communes, et cela m'ennuie. Aussi, pour en revenir à votre Livre blanc, il sera peut-être temps, une fois cet exercice terminé—quelle que soit la décision du Parlement—que nous examinions de nouvelles perspectives, de nouvelles avenues, pour créer un meilleur équilibre entre les intérêts régionaux, parce que si ce Livre blanc redresse certaines injustices pour ce qui est de la représentation de l'Ouest du Canada, il ne fait rien pour les provinces dites «défavorisées» de l'Est, dont l'influence relative diminue à mon avis, quelle que soit la qualité des hommes et des femmes qui parlent en leur nom.

**M. Hnatyshyn:** Je vous remercie, sénateur. J'apprécie vos observations. Permettez-moi de dire, pour le procès-verbal, que ce projet de loi ne modifie en rien le rapport de force à la Chambre des communes. Il ne favorise aucune région par rapport à une autre. Vous avez soulevé des observations très intéressantes en ce qui concerne la troisième force dans les relations fédérales-provinciales, c'est-à-dire la conférence des premiers ministres, qui est devenue une institution, et du rôle qu'elle joue. C'est une évolution qui a lieu en ce moment. Si le gouvernement fédéral et les provinces ont leur propre sphère de compétences en vertu de la Constitution, il semble de plus en plus que nous entrons dans une époque où aucun progrès ne se réalisera si les gouvernements des deux niveaux ne collaborent pas dans les deux domaines. C'est peut-être une évolution inévitable qui découle d'une rencontre de ce genre, mais elle devient presque une autre forme de gouvernement, si vous voulez.

Pour ce qui est du présent projet de loi, ce qui doit nous préoccuper, c'est l'ensemble de la question de la représentation électorale à la Chambre des communes. J'ai dit—et je crois que c'est le cas—que ce projet de loi ne modifie pas l'équilibre actuel de la représentation. Certaines des statistiques qui vous ont été présentées révèlent que la différence de résultats sera plus ou moins minime, même à l'échelle régionale. La baisse de la population est une question complexe. Si je peux parler de ma propre province, il n'y en a pas beaucoup qui se souviennent qu'en 1946, nous étions la plus grande province de l'Ouest canadien. Reprenez-moi si je fais erreur, mais je crois que nous avions quelque chose comme 24 députés, sinon 26.

**Le sénateur Buckwold:** Quelque chose comme cela.

**M. Hnatyshyn:** Si nous prenions la loi actuelle au pied de la lettre, la représentation de la Saskatchewan serait immédiatement ramenée à 10 sièges, compte tenu de sa population actuelle. C'est très difficile à avaler. Ce problème ne se présente pas uniquement dans votre province, sénateur. Vous avez l'avantage de siéger au Sénat, ce siège ayant été accordé à votre province au moment de la Constitution, et les sages représentants du Nouveau-Brunswick ont su prévoir l'avenir et s'assurer qu'ils auraient une certaine protection. Nous essayons de donner à d'autres régions du Canada le même genre d'avant-

[Text]

kind of advantage. All provinces will then, in a sense, have the floor.

So far as quality of representation is concerned, and how we can improve the effectiveness of our members of Parliament, there are other initiatives that we are taking. Our reform package in the House of Commons will give individual members of Parliament from all regions a lot of clout in their areas of interest. But that is another topic for another forum. I simply say to you that there are initiatives. I agree that we have to review, and continue to review, how we can ensure the quality of representation and also see that the ability of individual members of Parliament to participate in the policy development and decision-making of our country can be enhanced.

Finally, when you talk about the regional aspect, I am here talking to a group who spend a lot of time talking about the future of our second largest body, the Senate. Any large federal democracy is bicameral in its development. The Senate of the United States started off by being appointed by the President. Eventually they came to the realization that improvements were necessary. I should not have to be talking to you about this. You realize this more than others. This is the function and role of the Senate. This is another dimension, in terms of the kind of Parliament we want to have. I am not sure that we can solve everything on the floor of the House of Commons. Perhaps it is a more fundamental question that we as Canadians have to come to grips with, concerning an elected or provincially appointed Senate. All of those questions are being debated on an ongoing basis. I do not have the authority to comment on that, except that you make a good point in saying that this is something to which we have to give more attention, in making sure that our respective regions—those of us who come from the boonies, away from central Canada—

**An Hon. Senator:** The colonies.

**Mr. Hnatyshyn:** —will be considered. We have 75 per cent of the territory and natural resources in western Canada, but because we do not have a population base, we suffer in terms of the number of members we have in the federal house. The question we have to ask ourselves is whether there is some way that we can address that. I wonder whether or not that is the role of the Senate. Perhaps the Senate is the ideal forum for that.

**Senator Corbin:** Mr. Chairman, may I ask the minister if he can assure me that article 52 of the Constitution Act of 1867 is entirely respected in Bill C-74? I read:

The Number of Members of the House of Commons may be from time to time increased by the Parliament of Canada, provided the proportionate Representation of the Provinces prescribed by this Act is not thereby disturbed.

I repeat, can the minister assure me that this is entirely respected in Bill C-74?

[Traduction]

tages pour ce qui est de la croissance de l'effectif de la Chambre. Alors, toutes les provinces seront dûment représentées en un certain sens.

Pour ce qui est de la qualité de la représentation, et de la façon dont nous pouvons améliorer l'efficacité de nos parlementaires fédéraux, nous prenons d'autres initiatives. Notre projet de réforme de la Chambre des communes donnera aux députés fédéraux de toutes les régions une grande importance dans leur sphère d'intérêt. Mais c'est là un autre sujet pour une autre tribune. Je vous dis simplement que ce sont là des initiatives que nous avons prises. J'admets que nous devons examiner, et continuer d'examiner, comment nous pouvons assurer la qualité de la représentation, tout en veillant à ce que les simples députés puissent participer à l'élaboration des politiques et au processus décisionnel de notre pays.

Enfin, lorsque vous parlez de l'aspect régional, je parle ici à un groupe de personnes qui ont consacré beaucoup de temps à parler de l'avenir de notre seconde grande institution, le Sénat. Toutes les grandes démocraties fédérales ont un Parlement bicaméral. Les sénateurs des États-Unis ont commencé par être nommés par le Président. Puis on s'est rendu compte que des améliorations étaient nécessaires. Je ne devrais pas vous parler de cela, vous le savez mieux que quiconque. C'est le rôle et la fonction du Sénat. C'est une autre dimension, pour ce qui est du genre de Parlement que nous voulons avoir. Je ne suis pas certain que nous puissions tout résoudre sur le parquet de la Chambre des communes. En tant que Canadiens, nous devons peut-être nous poser une question plus fondamentale, à savoir si nous aurons un Sénat élu ou nommé par les provinces. Toutes ces questions sont débattues de façon permanente. Je n'ai pas le pouvoir de faire des observations à ce sujet si non pour vous donner raison lorsque vous dites que c'est quelque chose à quoi il nous faudra davantage porter attention, en nous assurant qu'on tiendra compte des aspirations de nos régions respectives—pour ceux d'entre nous qui viennent des régions périphériques, éloignées du Canada central . . .

**Une voix:** Les colonies.

**M. Hnatyshyn:** Voilà. Nous avons 75p. 100 du territoire et des ressources naturelles de l'Ouest canadien, mais parce que nous n'avons pas suffisamment de population, nous sommes pénalisés quant au nombre de représentants que nous avons à la Chambre fédérale. La question que nous devons nous poser est de savoir si nous pouvons régler ce problème de quelque façon. Je me demande si c'est le rôle du Sénat. Peut-être que c'est la tribune idéale pour cela.

**Le sénateur Corbin:** Monsieur le président, puis-je demander au ministre s'il peut m'assurer que l'article 52 de la Loi constitutionnelle de 1867 sera entièrement respecté dans le projet de loi C-74, que je cite:

52. Le nombre des membres de la Chambre des Communes pourra de temps à autre être augmenté par le parlement du Canada, pourvu que la proportion établie par le présent acte dans la représentation des provinces reste intacte.

Je répète, le ministre peut-il m'assurer que ce principe sera totalement respecté dans le projet de loi C-74?



[Text]

**Mr. Hnatyshyn:** I made reference to that. Dr. Foster asked me to make some amendment with respect to that whole question on Rule 3, which we attempted to hold back with respect to increasing seats in connection with growing provinces. At the request of the Liberal Party, and of witnesses who came forward and said that that was the appropriate way to go, I brought in the amendment, which was passed unanimously at the report stage.

**Senator Corbin:** Therefore, you feel quite comfortable that there would not be any constitutional challenge of your bill?

**Mr. Hnatyshyn:** I don't know if there will be a challenge, but we are advised that this legislation is on sound and quite defensible constitutional grounds, and that it will be sustained.

**Senator Corbin:** You do not sound very convincing.

**Mr. Hnatyshyn:** If you want a reassurance, you can bet the Senate's mortgage on it.

**The Deputy Chairman:** Could we bet something of greater value so we know that you are serious?

**Mr. Hnatyshyn:** For what it is worth, this portion of the legislation respects absolutely that constitutional principle.

**Senator Corbin:** I see that the bill extends from 30 days to 60 days the period in which the public can appear before the redistribution commissions. Yesterday, the Chief Electoral Officer, Mr. Hamel, told us how tight he will be for time, even if this bill is passed at the end of the month. For the sake of saving time why do you not reduce the period back to 30 days? I also notice that you are dispensing with some of the aspects of advertising, such as the publishing of details as to the legal description and maps.

**Mr. Hnatyshyn:** We are modifying the advertisements, because of the substantial cost of publishing full legal descriptions. Maps will be published in the same way as they were published before, but we will not list the correct legal descriptions. There will be a note saying that the full legal description is available from the Chief Electoral Officer.

**Senator Corbin:** But you need 60 days to do all that?

**Mr. Hnatyshyn:** Sixty days is considered a reasonable length of time to give the public the opportunity to make its representations. We want to ensure that there is adequate consultation, in spite of the fact that it will slow down the process.

**Senator Corbin:** I feel that the public would have a better understanding of what is being proposed if they could see a map of the new districts. As it exists, I do not believe that you will receive many requests from the public to see the proposed districts. I do not think that the public is better served in this way.

**Mr. Hnatyshyn:** We are publishing the maps.

**Senator Corbin:** Are you?

**Mr. Hnatyshyn:** Yes.

[Traduction]

**M. Hnatyshyn:** J'en ai parlé. M. Foster m'a demandé de présenter un amendement sur l'ensemble de cette question, à la règle 3, que nous avons essayé de maintenir en augmentant le nombre de sièges des provinces en expansion. À la demande du Parti libéral et d'autres témoins qui ont comparu et ont déclaré que c'était bien la façon de procéder, j'ai présenté l'amendement, qui a été adopté à l'unanimité à l'étape du rapport.

**Le sénateur Corbin:** Par conséquent, vous êtes parfaitement convaincu qu'il n'y aura pas possibilité de contester votre projet de loi en invoquant la Constitution?

**M. Hnatyshyn:** Je ne sais pas si le projet de loi sera contesté, mais d'après nos conseillers, il repose sur des bases constitutionnelles saines et très défendables, et nous le défendrons.

**Le sénateur Corbin:** Vous n'êtes pas très convaincant.

**M. Hnatyshyn:** Si vous voulez une assurance supplémentaire, vous pouvez parier l'hypothèque du Sénat dessus.

**Le vice-président:** Pourrions-nous parier quelque chose de plus de valeur pour que nous sachions que vous êtes sérieux?

**M. Hnatyshyn:** Pour ce qu'elle vaut, cette partie de la loi respecte absolument ce principe constitutionnel.

**Le sénateur Corbin:** Je constate que ce projet de loi porte de 30 à 60 jours la période au cours de laquelle le public peut en appeler auprès des commissions de limitation. Hier, le directeur général des élections, M. Hamel, nous a dit que son échéancier sera serré, même si le projet de loi est adopté à la fin du mois. Pour économiser du temps, pourquoi ne réduisez-vous pas la période à 30 jours? Je remarque également que vous vous dispensez de certaines des obligations relatives à la publicité, comme la publication de la description légale et des cartes géographiques.

**M. Hnatyshyn:** Nous modifions la publicité à cause du coût considérable de la publication des descriptions légales complètes. Des cartes seront publiées comme auparavant, sans toutefois indiquer la description légale exacte. Il y aura une note disant que la description légale complète peut être obtenue auprès du directeur général des élections.

**Le sénateur Corbin:** Et vous avez besoin de 60 jours pour faire tout cela?

**M. Hnatyshyn:** Une période de 60 jours est considérée comme une période raisonnable pour donner au public la possibilité de présenter ses doléances. Nous voulons nous assurer que la consultation sera suffisante, même si nous savons qu'elle ralentira le processus.

**Le sénateur Corbin:** À mon avis, le public comprendrait mieux ce qui est proposé s'il pouvait voir la carte des nouvelles circonscriptions électorales. Dans l'état actuel des choses, je ne crois pas que vous recevrez de nombreuses demandes d'examen des circonscriptions proposées. J'estime que le public ne sera pas mieux servi de cette façon.

**M. Hnatyshyn:** Nous publions les cartes.

**Le sénateur Corbin:** Vraiment?

**M. Hnatyshyn:** Oui.



[Text]

**Senator Corbin:** The proposals? Are you telling me that the map of the proposals will still be published?

**Mr. Hnatyshyn:** Absolutely.

**Senator Marchand:** At the beginning of the hearings or at the end?

**Mr. Hnatyshyn:** At the beginning, the same as it has been done in the past.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** The minister has said that any large country will have a federal legislative assembly or parliament. That means that such countries would be bicameral. What we have here is a bill designed in deference to the publisher of the old globe, which is really based on representation by population, with some deviation. This is being done without giving attention to the other part of Parliament, which, as the minister has said, is essential in a federal system—namely an active and strong Senate. He tells us that this bill to change the representation in the House of Commons was put through that house in an unprecedented way at third reading because there was an allotment of time. He tells us that the real reason for wanting to change the process, which is now the law of the land and which was well in progress when this bill was brought in, is really the question of the size of the House of Commons. He argues that they would have to get rid of their school desks in order to accommodate the new members. The minister tells us that it would cost more money. Of course, that argument could be reversed in that it could be used to urge a reduction in the size of the House of Commons. So the money argument is not a conclusive one. My question is: Will the minister, in view of the interests of Newfoundland and Nova Scotia, reconsider this matter for just a little while, or is his mind petrified with regard to this bill? I know that that tends to be the case with ministers and their bills.

**Mr. Hnatyshyn:** I do not accept the premise of the proposition put forward by the honourable senator.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Which one?

**Mr. Hnatyshyn:** I have consulted widely. The committee of the House of Commons has sought and advertised at considerable expense in order to obtain the views of interested groups, the provinces, and so on, and it has heard a wide range of witnesses. I have accepted recommendations put forth by the Opposition. In the final analysis, the bill does not change the fundamental principles of the existing law with respect to balance between the regions and percentages of representation in the House of Commons. If there were some dramatic or even some small change to the principles that now exist, I could understand the need for discussion and the suggestion made by the distinguished senator. With this bill we are making substantial improvements in the way the electoral forum process goes through. It will benefit the process, because it will make it more responsive and cost-efficient and will provide for wider input with respect to the question of electoral boundaries. These important elements of the legislation have to be addressed and understood. We are allowing a certain flexibility

[Traduction]

**Le sénateur Corbin:** Les projets de circonscriptions? Voulez-vous dire que la carte des circonscriptions projetées sera toujours publiée?

**M. Hnatyshyn:** Absolument.

**Le sénateur Marchand:** Au début des audiences ou à la fin?

**M. Hnatyshyn:** Au début, comme par le passé.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Le ministre a déclaré que tous les grands pays ont une assemblée législative fédérale ou un parlement bicaméral. Ce que nous avons ici, c'est un projet de loi conçu suivant la tradition et basé en fait sur la représentation selon la population, avec quelques écarts. Il ne tient aucunement compte de l'autre partie du Parlement qui, comme le ministre l'a déclaré, est indispensable au régime fédéral, c'est-à-dire un Sénat actif et fort. Le ministre nous dit que ce projet de loi, qui vise à modifier la représentation au sein de la Chambre des communes, a été adopté par cette Chambre en troisième lecture d'une façon totalement nouvelle, grâce à la clôture. Il nous dit que la vraie raison pour laquelle il veut modifier le processus qui est désormais la loi du pays et qui était déjà bien amorcé lorsque ce projet de loi été déposé, c'était la question de l'importance numérique de la Chambre des communes. Il prétend que nous devons nous débarrasser de nos pupitres d'école pour accueillir les nouveaux députés. Le ministre nous affirme que cela coûtera plus d'argent. Évidemment, cet argument ne tiendrait plus si on pouvait l'utiliser pour imposer une réduction de l'effectif de la Chambre des communes. Donc, l'argument de l'argent n'est pas concluant. Ma question est celle-ci: compte tenu des intérêts de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse, le ministre réexaminera-t-il la question, ne serait-ce que quelques minutes, ou son idée est-elle arrêtée en ce qui concerne ce projet de loi? Je sais que cela a tendance à être le cas avec les ministres et leurs projets de loi.

**M. Hnatyshyn:** Je n'accepte pas la prémisse de la proposition formulée par l'honorable sénateur.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Laquelle?

**M. Hnatyshyn:** J'ai beaucoup consulté. Le comité de la Chambre des communes a cherché à obtenir, à grand renfort de publicité coûteuse, l'avis des groupes intéressés, des provinces, et ainsi de suite, et il a entendu un grand nombre de témoins. J'ai accepté les recommandations proposées par l'opposition. En dernier ressort, le projet de loi ne change pas les principes fondamentaux de la loi actuelle du point de vue de l'équilibre entre les régions et les pourcentages de représentation à la Chambre des communes. S'il y avait un changement radical ou même des modifications mineures aux principes qui existent actuellement, je comprendrais la nécessité d'en discuter et j'admettrais la proposition du distingué sénateur. Avec ce projet de loi, nous apportons des améliorations considérables au processus électoral, qui deviendra plus conforme à la réalité, aura un meilleur rendement et permettra une plus large participation des intéressés en ce qui concerne la question des frontières électorales. Ces éléments importants de la loi ont été examinés et compris. Nous permettons une certaine souplesse,

[Text]

, which I think is long overdue with respect to electoral commissions, to allow them to address geographic considerations, communal considerations and other interests and considerations within the provinces. Finally, with regard to the reality of the representation in the House of Commons, this legislation will not petrify the institution. It will grow, but at a more moderate rate. If you look at the *House of Commons Debates* you will see that these measures have the approval of the members on both sides of the house. In dealing with the matter and addressing the concerns expressed by all parties, we have come up with a piece of legislation that is moderate, progressive and reflects the best way of dividing constituencies in the House of Commons.

Thank you, Mr. Chairman, I very much appreciate your courtesy.

**The Deputy Chairman:** We thank you, Mr. Minister, and your officials for assisting us this morning.

Honourable senators, Mr. Hamel is in attendance if you wish to hear from him.

Mr. Minister, you may be excused.

**Mr. Hnatyshyn:** Is that satisfactory?

**The Deputy Chairman:** Certainly.

**Senator Buckwold:** I just want to thank my member of Parliament for what I think was a very fair explanation of a very complicated bill.

**Mr. Hnatyshyn:** I guess that means I have to speak kindly of Senator Buckwold, as I always do. That was very kind of you. Senator Buckwold was Saskatoon's mayor for a long period of time when great progress was made.

**The Deputy Chairman:** Then you lived in his riding.

**Mr. Hnatyshyn:** Yes, I used to be his neighbour.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, before we wrap up this meeting, some suggestion has been made that, since Mr. Hamel is here and there may be a few questions that you wish to put to him, we should ask him to give some further evidence. I agree that there is no point in holding another meeting to hear from Mr. Hamel since he is here today.

Mr. Hamel, may we welcome you back? Honourable senators should feel free to ask questions arising out of our meeting yesterday or from any comments made by the minister.

**Senator Corbin:** Thank you, Mr. Chairman.

**Le sénateur Corbin:** Monsieur Hamel, j'ai des questions ponctuelles à vous adresser.

Voulez-vous me dire pourquoi à l'article 3, page 2 du projet de loi, tel qu'adopté par la Chambre des communes, donne-t-on un titre différent à cette partie que celle qui apparaît au paragraphe 1. Je trouve cela intrigant et je vous cite le paragraphe textuellement:

3. La présente partie peut être citée sous le titre: *Loi constitutionnelle de 1985 (représentation électorale)*.

[Traduction]

ce qui n'a que trop tardé, à mon avis, en ce qui concerne la possibilité pour les commissions électorales de se pencher sur les questions géographiques, les intérêts régionaux et autres considérations à l'intérieur des provinces. Enfin, en ce qui concerne la réalité de la représentation à la Chambre des communes, ce projet de loi ne pétrifiera pas l'institution. Elle croîtra, mais à un rythme plus modéré. Si vous examinez les *Débats de la chambre des communes*, vous constaterez que ces mesures ont été approuvées par les députés des deux côtés de la Chambre. En abordant cette question et en examinant les préoccupations exprimées par tous les partis, nous avons abouti à une loi modérée, progressive, qui représente la meilleure façon de diviser les circonscriptions électorales en vue de leur représentation à la Chambre des communes.

Je vous remercie, monsieur le président, de votre courtoisie.

**Le vice-président:** Nous vous remercions, monsieur le ministre, ainsi que vos fonctionnaires, de nous avoir aidés ce matin.

Honorables sénateurs, M. Hamel est ici, si vous voulez l'entendre.

Monsieur le ministre, vous pouvez partir.

**M. Hnatyshyn:** Êtes-vous satisfaits?

**Le vice-président:** Certainement.

**Le sénateur Buckwold:** Je tiens simplement à remercier mon député de ce que je considère comme une très bonne explication d'un projet de loi très complexe.

**M. Hnatyshyn:** Cela veut dire, je pense, que je dois parler gentiment au sénateur Buckwold, comme je le fais toujours. C'est très aimable de votre part. Pendant les nombreuses années où le sénateur Buckwold a été maire de Saskatoon, bien des progrès ont été réalisés.

**Le vice-président:** Vous viviez alors dans sa circonscription.

**M. Hnatyshyn:** Oui, j'ai été son voisin.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, avant de terminer cette séance, on nous a proposé de demander à M. Hamel, puisqu'il est ici et que vous avez peut-être quelques questions à lui poser, de poursuivre son témoignage. J'admets qu'il ne sert à rien de tenir une autre séance pour l'entendre puisqu'il est ici aujourd'hui.

Monsieur Hamel, puis-je vous souhaiter encore la bienvenue? Les honorables sénateurs ne doivent pas hésiter à poser des questions découlant de notre séance d'hier ou de toute observation formulée par le ministre.

**Le sénateur Corbin:** Je vous remercie, monsieur le président.

**Senator Corbin:** Mr. Hamel, I would like to ask you some questions regarding this matter.

Could you tell me why in section 3 on page 2 of the bill that was passed by the House of Commons, the title is different than the title that appears in section 1? It's rather peculiar and I quote:

3. This Part may be cited as the Constitution Act, 1985 (Representation).



[Text]

Quand je regarde immédiatement au paragraphe 2, sous la partie I, on a mis comme titre *Loi constitutionnelle de 1867*. Pourquoi le titre apparaissant au début de la partie I n'est-il pas le même que celui proposé à l'article 3? C'est étrange cela.

**M. Jean-Marc Hamel, Directeur général des élections du Canada:** Monsieur le président, tout d'abord j'aimerais dire qu'il me fait plaisir d'être de nouveau avec vous. En ce qui touche cette question, sénateur Corbin, je dois admettre qu'elle devrait être posée aux rédacteurs légaux du ministère de la Justice. Je n'ai rien eu à voir avec la rédaction du projet de loi.

C'est probablement de la façon dont les renvois sont faits aux différentes lois constitutionnelles, soit de 1867 jusqu'à 1982. Malheureusement, je ne peux pas répondre à votre question.

D'après l'article 60 de la Constitution, on parle de l'Acte constitutionnel de 1867 et lorsqu'on cite le tout, on parle de 1867 à 1982.

Alors pourquoi n'a-t-on fait référence qu'à 1867, je ne le sais pas.

**Le sénateur Corbin:** Encore, il y a une différence avec l'article 1, le titre abrégé qui se lit: *Loi de 1985 sur la représentation électorale*.

**M. Hamel:** Le titre de cette loi est *Loi de 1985 sur la représentation électorale*. Cette loi en amende effectivement deux si vous le voulez.

Elle amende tout d'abord la Loi constitutionnelle de 1867 à 1982 et aussi, dans sa partie III, la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

La partie II est une disposition transitoire pour passer du régime actuel au régime proposé.

**Le sénateur Corbin:** Merci, monsieur Hamel.

À la partie II, article 4, je lis à la ligne 27 les mots: «s'applique à l'entrée en vigueur de la présente loi». Le texte anglais dit: «shall be applied». En français on dit qu'il s'applique et en anglais qu'il doit s'appliquer.

Est-ce que les deux textes ont la même valeur, à votre opinion, ou si c'est encore une question que l'on devrait soumettre aux légistes?

**M. Hamel:** Les deux textes disent la même chose, je pense. Lorsque l'on dit en anglais «shall be applied» et en français «s'applique», dans les deux cas, je vois une obligation.

**Le sénateur Corbin:** Merci, monsieur Hamel. Vous m'excuserez de procéder lentement, mais je relis mes notes qui remontent à quelques semaines.

Maintenant, le coeur de cette loi, est sans doute la partie III où l'on accorde une très large latitude aux commissions qui seront établies pour fixer les nouvelles délimitations électorales.

Cette amélioration a été applaudie dans plusieurs milieux. Est-ce qu'il y a suffisamment de garanties dans cette législation ou dans d'autres, (en présumant que tous les commissaires seront des personnes raisonnables) qu'il n'y aura pas de propositions absurdes qui pourraient venir de leur part.

[Traduction]

The title cited immediately under the heading Part I in section 2 is Constitution Act, 1867. What is the reason for the discrepancy between the titles in Part I and section 3? It's somewhat mysterious.

**Mr. Jean-Marc Hamel, Chief Electoral Officer:** Mr. Chairman, I would like to say first of all how pleased I am to be here again today. In response to Senator Corbin's question, may I say that it's a question that should be directed to the people who drafted the legislation at the Department of Justice. I personally had nothing to do with the drafting of the bill.

It's probably just a way of referring to the various constitutional acts drafted between 1867 and 1982. Unfortunately, I cannot be more specific than that.

Section 60 of the Constitution Act, 1982. Together they are cited as the Constitution Acts, 1867 to 1982.

I'm not sure why this bill refers only to 1867.

**Senator Corbin:** There is yet another discrepancy in section 1, where the short title is cited as "Representation Act, 1985".

**Mr. Hamel:** The title of this particular act is "Representation Act, 1985". This legislation amends two other acts, if you will.

Firstly, it amends the Constitution Act, 1867 to 1982. Secondly, Part III amends the electoral Boundaries Readjustment Act.

Part II provides for the transition from the present system to the proposed system.

**Senator Corbin:** Thank you, Mr. Hamel.

In Part II, section 4, line 27 of the French version reads as follows: "s'applique à l'entrée en vigueur de la présente loi". The English version, on the other hand, says: "shall be applied".

In your opinion, do the two versions have equal value, or, once again, should the question be submitted to the legists?

**Mr. Hamel:** In my opinion, the two versions have the same meaning. I see the same obligation in the English version "shall be applied" and in the French version "s'applique".

**Senator Corbin:** Thank you, Mr. Hamel. Please excuse me for proceeding so slowly, but I'm re-reading the notes I made several weeks ago as I go along.

Now on Part III which is the heart of this legislation. It gives the commissions that will be established a great deal of latitude in terms of determining the new electoral boundaries.

This provision is an improvement and was well received in many circles. Do you feel that this bill or other pieces of legislation provide adequate guarantees? While we assume that all commissioners will be reasonable people, are there nonetheless any guarantees that they will not come up with ridiculous proposals?



*[Text]*

Si on veut prendre une proposition absurde, par exemple, une commission pourrait créer une circonscription électorale de 1,000 habitants. Cela serait un cas extrême, que j'appelle absurde. Entre ce que l'on peut appeler raisonnable et absurde, il y a quand même encore toute une marge.

Quels sont les freins qui empêcheraient, une telle situation de se développer? Est-ce que ces précautions sont contenus dans cette législation ou si l'on doit se fier uniquement au bons sens des commissaires?

**M. Hamel:** Je pense qu'il faut d'abord accorder confiance aux commissions. Rappelons-nous que le président de la commission est un juge nommé par le juge en chef de la province. Comme je l'ai mentionné hier, une des dispositions fondamentales qui existe dans la loi de 1964, est l'opportunité que le public a de suggérer des recommandations.

Alors, une fois que la commission a fait connaître ses propositions par voix de journaux, en publiant les cartes, etc., le public a été invité à faire ses commentaires. Je pense, à ce moment là qu'il s'agit que les intéressés à certains changements contribuent une présentation de nature à convaincre la commission d'adopter les changements désirés.

La commission, à la suite des audiences publiques, prépare son rapport final qui est déposé aux Communes. La Commission doit expliquer les normes qu'elle a suivi. Dans les cas, par exemple, où elle s'est éloignée de la moyenne provinciale par 25 p. 100 ou plus, il faudra qu'elle l'explique. La loi l'exige. Je pense, qu'il y a une protection.

**Le sénateur Corbin:** Monsieur Hamel, on sait que le sénateur Stewart veut intervenir sur ce point.

Avant cela, avec votre expérience de quelques décennies à votre poste, êtes-vous convaincu que ces nouvelles provisions faciliteront la tâche des commissaires ou si elles compliqueront leur tâche?

**M. Hamel:** Elles compliqueront définitivement leur tâche.

Le Parlement accorde aux commissions une latitude qu'elles n'avaient pas auparavant. Hier, j'ai donné l'exemple du Labrador. Dans le passé, même si la commission aurait voulu établir une circonscription séparée pour le Labrador, elle ne pouvait le faire, c'était illégal. Aujourd'hui, ce serait légal si les intervenants pouvaient préner une bonne cause sur cette question.

Par contre, j'ai peu d'expérience avec les commissions, parce que je m'éloigne surtout des décisions politiques de principe. Je leur fournis des techniques et l'aide dont elles ont besoin. Dans le passé, il y a deux choses qui me frappent. Dans l'ensemble, une commission a tenté de se tenir le plus près possible du quotient provincial, sauf dans des cas où il y a vraiment raison de s'en éloigner. Par exemple, dans le nord de l'Ontario, la moyenne de déviation du quotient était d'environ 13.8 p. 100. Cela comprend la ville de Sudbury et les centres un peu plus peuplés. Dans deux cas, entre autres, ils sont allés à la limite du 25 p. 100.

*[Traduction]*

Let's consider an extreme proposal. A commission could establish an electoral district with 1,000 inhabitants. That's an extreme, even absurd, example. However, between reasonable and absurd, there is a great margin of maneuverability.

What is there to prevent such a situation from materializing? Does the legislation contain any safeguards or must we rely entirely on the common sense of the commissioners?

**Mr. Hamel:** I think that we must begin by placing our trust in the commissioners. It should be remembered that the chairman of the commission is a judge appointed by the chief justice of the province. As I indicated yesterday, one of the basic aspects of the 1964 legislation is that it gives the public the opportunity to make recommendations.

Once the commission has announced its proposals in the newspapers or has published an electoral map or so forth, the public is invited to make representations. Those who want to see some changes then make a submission with a view to convincing the commission to carry out the desired changes.

Following the public hearings, the commission prepares its final report which it then tables in the Commons. The Commission must justify its recommendations. For example, when it has departed from the provincial electoral quota by 25 per cent or more, it must give the reasons for this variance. It is required to do so by law. That, I feel, is a type of safeguard.

**Senator Corbin:** Mr. Hamel, I know that Senator Stewart has something to say on that point.

Before we get to that, however, given your many years of experience as Chief Electoral Officer, I would like to know if you believe that these new provisions will make the commissioners' job easier, or if in fact they will only make it more difficult?

**Mr. Hamel:** In my opinion, these new provisions will definitely complicate their work.

Parliament is granting the commissions a certain degree of latitude which they did not previously have. Yesterday, I gave the example of Labrador. In the past, even if it had wanted to, the commission could not have created a separate electoral district for Labrador. That would have been illegal. Today, it could legally do so if it could prepare a good case in favor of such a proposal.

I try not to interfere with the commissions, in particular with political decisions based on principles. I advise them on procedure and provide them with assistance, when required. In the past, I was struck by two things. Firstly, generally speaking, the commissions tried to keep as close as possible to the provincial quota, except in cases where it was really necessary to depart from this rule. For example, in Northern Ontario, the commission departed from the electoral quota by about 13.8 per cent on average. This includes the city of Sudbury and slightly more populous centres. In two cases in particular, they deviated from the rule by more than 24 per cent.

## [Text]

Au Québec, si vous regardez la carte du bas du fleuve, en partant de Lévis et allant vers Gaspé, les commissions se sont tenues très près. Elles ont utilisé au maximum la tolérance dont elles disposent dans la loi.

Jusqu'à maintenant (et là, c'est un dernier détail que j'aimerais ajouter avant d'arriver à la conclusion) les commissions, dans l'ensemble, se sont montrées excessivement réceptives aux représentations du public. Ce sont des représentations raisonnables, bien entendu, soit par les corps publics, les municipalités, les chambres de commerce ou encore par des députés ou parlementaires.

Par exemple, en Ontario, il y a 75 députés sur un total de 95, je pense, qui ont comparu devant la commission. Au Québec, au-delà d'une cinquantaine ont comparus.

**Le sénateur Corbin:** C'est quelle commission?

**M. Hamel:** La plus récente.

Dans l'ensemble, les commissions se sont montrées très réceptives aux représentations qui leur ont été faites. Je pense que si le passé est garant de l'avenir, on peut se fier à elles.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** I have a supplementary question on this matter. The boundaries commissions in each of the several provinces use, as the components of the constituencies, the census districts. Is that the term?

**Mr. Hamel:** We provide the commissions with whatever information they need. We have full co-operation from Statistics Canada and we can even break down some census division subdivisions as the need arises. We start with the normal basis for collecting population data, which is what they call the "census track" or the "census division". But, if necessary, if the commission so wishes, we go much beyond that.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** I am really repeating what you have said. You are saying that you have demographic information adequate to permit you to draw a line, in subdividing a census division, for your purposes.

**Mr. Hamel:** Yes—yes.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** In other words, is the work of your commissions not controlled, to a certain extent, by Statistics Canada? For instance, if you were using building blocks provided by Statistics Canada and you could not smash them up, then, to a considerable extent, the constituencies produced would be a result of the way that Statistics Canada set up its census divisions in the first place. Sometimes that is done very artificially. A river, subdividing a small town, will be used as the boundary of census division, and no politician—municipal, provincial or federal—would pay much attention to that river provided there was a good bridge across it.

**Mr. Hamel:** The law says that I have to provide commissions with basic maps, with population figures, on the basis provided by Statistics Canada. But the commission can get whatever additional information it requires to do its work; and

## [Traduction]

In Quebec, if you look at the map for the lower St. Lawrence area, from Lévis to Gaspé, the commissions stuck very closely to the electoral quotas provided for in the legislation.

One final note. Until now, the commissions have overall been very receptive to the representations made to them by the public. I am referring here, of course, to reasonable representations from public bodies, municipalities, chambers of commerce and M.P.s and parliamentarians.

For example, I believe that in Ontario, 75 MLAs out of a total of 95 appeared before the Commission. In Quebec, more than 50 NMAs appeared before the Commission.

**Senator Corbin:** Which commission was that?

**Mr. Hamel:** The most recent one.

Overall, the commissions have been very receptive to the representations made to them. I think that if the past is any indication, we can place our trust in the commissions.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** J'ai une question supplémentaire sur ce sujet. Les commissions provinciales de délimitation des frontières électorales utilisent l'expression «district de recensement» pour parler des divisions des circonscriptions électorales. Est-ce le terme exact?

**M. Hamel:** Nous fournissons à ces commissions les renseignements dont elles ont besoin. Nous avons la pleine collaboration de Statistique Canada et nous pouvons même, au besoin, diviser des subdivisions de divisions de recensement. Nous commençons avec la base normale de collecte de données démographiques, ce qu'on appelle «district» ou «division» de recensement. Toutefois, au besoin, si la commission le désire, nous allons bien au-delà de cette division.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** En fait, je répète ce que vous avez dit: vous avez suffisamment de renseignements démographiques pour vous permettre de tirer une ligne, en subdivisant une division de recensement, pour vos propres fins.

**M. Hamel:** Oui . . . oui.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** En d'autres termes, le travail de vos commissions n'est pas contrôlé, jusqu'à un certain point, par Statistique Canada. Par exemple, si vous utilisiez les unités de base de Statistique Canada et que vous ne puissiez pas les subdiviser, les circonscriptions que vous obtiendriez seraient, dans une large mesure, le résultat de la façon dont Statistique Canada établit ses propres divisions de recensement à l'origine, ce qu'il fait parfois de façon très artificielle. Une rivière qui divise une petite ville servirait de frontière à la division de recensement, et aucun homme politique, qu'il exerce son activité à l'échelle municipale, provinciale ou fédérale, n'y porterait attention pourvu qu'un bon pont la traverse.

**M. Hamel:** La loi stipule que je dois fournir aux commissions des cartes de base, avec les chiffres de population, d'après les divisions établies par Statistique Canada. Mais elles peuvent obtenir tous les autres renseignements dont elles ont



[Text]

if a commission feels that one of the boundaries used by Statistics Canada to collect its data is not adequate for the commission's work, it can be broken down, it can be subdivided in any way, shape or form.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** I have a small problem here. I mention it because it may be symptomatic. I am thinking of the Constituency of Central Nova in Nova Scotia—Mr. MacKay's constituency. Some people have said that it resembles a rather square piece of land with a long tail, that the tail is a road about 50 miles long running along the shore of Cape Breton Highlands—Canso. It is a sparsely populated area and the people there say they never can see their MP. Quite reasonably the member of Parliament says that it takes a full day to get down to see 120 people. Yet when objection was made against that, the argument was made, in response, that this was the way the census divisions were drawn, that the electoral boundaries commission had to work with the building blocks provided by Statistics Canada. Were they telling the truth?

**Mr. Hamel:** I do not want to provide an excuse for the work of that commission, but if the commission had wanted to proceed on a different basis, we could have provided the statistics.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** All right. That's good. Earlier you said, and I want to make sure that you really meant it, that the view prevailed at one time, among members of the House of Commons, that the Representation Commissioner, your predecessor—or at least people in his office—really did the basic work. They drew the basic maps, and, very often, regarding the other members of the commission, there was a kind of inertial force—let us put it that way—to retain the work done by the hard-working people in Ottawa. So it was another case, to describe it at its worst, of bureaucrats, immured in Ottawa, determining how the poor people of Canada would live and vote.

**Mr. Hamel:** Mr. Chairman, I may say that when the Representation Commissioner retired in 1979, and his office was merged with mine, I made two very strong suggestions: one was that I should not be an *ex officio* member of the 11 commissions, because I did not feel that, in addition to my normal functions as Chief Electoral Officer, I could do an effective job being on the 11 commissions. The second condition I felt I had to respond to was that I would not be required to provide proposals. Under the old legislation—before 1979—the Representation Commissioners had to prepare proposals, which were, more or less, what the commissions came up with when they went public. I am told that the commissions used those proposals strictly as guides, but, nevertheless, I felt that this gave rise to too many potential complaints, and I did not want to be involved in them.

So my only responsibility at the moment, under the law as amended in 1979, is to provide maps of the provinces showing the present electoral districts and how the population is divided in the various areas on a census division basis, or whatever

[Traduction]

besoin pour effectuer leur travail; si une commission estime qu'une des frontières dont se sert Statistique Canada pour recueillir ses données ne convient pas à ses travaux, elle peut la diviser et la subdiviser comme elle le veut.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** J'ai un petit problème ici. Je le mentionne parce qu'il est peut-être symptomatique. Je pense à la circonscription de Central Nova en Nouvelle-Écosse, celle de M. MacKay. Certains ont déclaré qu'elle ressemble à une espèce de carré avec une longue queue, que celle-ci est une route d'environ 50 milles de long qui suit le rivage des Hautes Terres du Cap Breton, c'est-à-dire la région de Canso. Sa population est très clairsemée et les électeurs disent qu'ils ne voient jamais leur député. Celui-ci répond très pertinemment qu'il lui faut une journée complète pour rencontrer 120 personnes. Pourtant, lorsqu'il y a eu de l'opposition à cette situation, on a répondu que c'était la façon dont les divisions électorales avaient été établies et que la commission de délimitation des frontières électorales devait travailler avec les unités de base fournies par Statistique Canada. Était-ce la vérité?

**M. Hamel:** Je ne veux pas excuser le travail de cette commission, mais si elle avait voulu procéder différemment, nous lui aurions fourni les statistiques nécessaires.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Très bien. Vous avez dit précédemment, et je veux m'assurer que c'est réellement ce que vous avez voulu dire, qu'à une époque, les députés fédéraux croyaient généralement que le commissaire à la représentation électorale, votre prédécesseur—ou du moins ceux qui travaillaient pour lui—faisaient réellement le travail de base. Ils dessinaient les cartes et, très souvent, en ce qui concerne les autres membres de la commission, il y avait chez eux une sorte de force d'inertie, dirons-nous, qui les portait à ne rien changer au travail effectué péniblement par les fonctionnaires d'Ottawa. Ainsi, au pire, il s'agissait d'une autre situation où des bureaucrates enfermés dans leur tour d'ivoire à Ottawa déterminaient comment les pauvres Canadiens devaient vivre et voter.

**M. Hamel:** Monsieur le président, je dois dire que lorsque le commissaire à la représentation électorale a pris sa retraite en 1979 et que son bureau a été fusionné avec le mien, j'ai fortement insisté sur deux points: premièrement, ne pas être membre d'office des 11 commissions, parce que j'estimais qu'il m'était impossible de faire du bon travail en siégeant à 11 commissions, tout en exerçant mes fonctions normales de directeur général des élections. La seconde condition que j'ai posée était que ne ne devais pas être tenu de présenter des propositions. Selon l'ancienne loi — avant 1979 — les commissaires à la représentation devaient rédiger des propositions qui devenaient plus ou moins celles des commissions lorsqu'elles étaient rendues publiques. On me dit que les commissions utilisaient ces propositions strictement à titre indicatif, mais néanmoins, j'ai estimé qu'elles prêtaient le flanc à de trop nombreuses plaintes, et je n'ai pas voulu m'y trouver mêlé.

Par conséquent, ma seule responsabilité en ce moment, selon la loi modifiée en 1979, est de fournir des cartes des provinces indiquant les districts électoraux actuels et la façon dont la population est divisée dans les diverses régions en vue du recen-



[Text]

basis is necessary. But, as I said, we can, on request, go beyond that. I do not prepare any proposed suggested division. We even forbid our technicians to work on proposed maps, because we do not want them to go to the commission with preconceived ideas.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** When you say you can go beyond that, you simply get more data but would not be going to the commissions in the several provinces with suggestions from your agency?

**Mr. Hamel:** None at all. We have a group of technicians who are trained by us. They are available to the commissions, although the commissions do not have to use those technicians, because they can hire their own staff; but to be able to meet the deadline the commissions have to do their work. I do not think they could meet that deadline if they had first to train their own technicians. These technicians work under the direction of each commission.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** When I hear the words "work under the direction", I become very suspicious, because I think we all know that the people who do the work very often make the decisions.

**Mr. Hamel:** Well, I can honestly say that our technicians are only doing what the commissions ask them to do.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Of course.

**The Deputy Chairman:** Does anyone else wish to question Mr. Hamel? It is my hope that we can wrap this meeting up fairly soon.

**Senator Corbin:** I have a number of technical details I want to have cleared up before I say "yes" or "no" to that, Mr. Chairman. Monsieur Hamel, à la page 4 du projet de loi C-74, à l'article 7, on lit ceci:

(1.1) Il demeure entendu que tout parlementaire peut présenter des observations aux séances tenues par une commission pour l'audition des observations des intéressés.

Est-ce que l'expression "tout parlementaire" inclut les sénateurs?

**M. Hamel:** Je pense que oui.

**Le sénateur Corbin:** Est-ce que le terme anglais "member of Parliament", inclut les sénateurs car ceux-ci se considèrent des membres du Parlement au même titre que les députés. On a tendance à penser en anglais que "member of Parliament" désignent seulement les députés. Votre interprétation inclut les sénateurs.

**M. Hamel:** Oui, absolument.

**Le sénateur Corbin:** Maintenant, je constate un problème au sous-alinéa (2) de l'article 7. Il s'agit de l'obligation de publier dans au moins un grand journal à grand tirage de la province. Au Québec, en Colombie-Britannique, à Terre-Neuve, il n'y a pas de problème. Au Nouveau-Brunswick, cela représente un

[Traduction]

sement, ou pour d'autres fins. Mais, comme je l'ai dit, nous pouvons sur demande aller plus loin. Je ne prépare aucune division que l'on nous suggère. Nous interdisons même à nos techniciens de travailler sur des projets de cartes parce que nous ne voulons pas qu'ils comparaissent devant la commission avec des idées préconçues.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Lorsque vous avez dit que vous alliez plus loin que cela, il s'agit pour vous simplement d'obtenir plus de données, et non de comparaître devant les commissions de plusieurs provinces avec des propositions de votre organisme?

**M. Hamel:** Pas du tout. Nous avons un groupe de techniciens formés par nous. Ils sont disponibles pour comparaître devant les commissions, même si celles-ci n'ont pas à les utiliser parce qu'elles peuvent embaucher leur propre personnel, mais, pour être en mesure de respecter les délais prévus, les commissions doivent faire leur travail. Je ne crois pas qu'elles pourraient y parvenir si elles devaient d'abord former leurs propres techniciens. Ceux-ci travaillent sous la direction de chaque commission.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Lorsque j'entends les mots «travaillent sous la direction», je deviens très méfiant, parce que nous savons tous que ceux qui font le travail sont souvent ceux qui prennent les décisions.

**M. Hamel:** Eh bien, je peux honnêtement vous dire que nos techniciens font uniquement ce que les commissions leur demandent de faire.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Évidemment.

**Le vice-président:** Quelqu'un d'autre souhaite-t-il questionner Mr. Hamel? J'espère que nous pourrions lever la séance bientôt.

**Le sénateur Corbin:** J'ai un certain nombre de détails techniques à éclaircir avant de dire «oui» ou «non» à cette question, monsieur le président. Mr. Hamel, section 7 on page 4 of Bill C-74 reads as follows:

For greater certainty, any member of Parliament may make representations at any sittings held by a commission for the hearing of representations from interested persons.

In the French version, the expression "tout parlementaire" is used. Does this include senators as well?

**Mr. Hamel:** I believe it does.

**Senator Corbin:** The English version reads "members of Parliament". Senators consider themselves as much members of Parliament as the M.P.s themselves. However, the tendency is to think only of M.P.s as "members of Parliament". Do you interpret this expression as meaning senators as well?

**Mr. Hamel:** Yes, absolutely.

**Senator Corbin:** Now then, I see a problem with paragraph 2 of section 7, that is the requirement to publish an advertisement in at least one newspaper of general circulation in the province. This requirement does not pose a problem in Quebec, British Columbia and Newfoundland. However, it does pose a

[Text]

problème. Les seuls journaux à grand tirage du Nouveau-Brunswick sont de langue anglaise. Le Nouveau-Brunswick a une population francophone de près de 40 p.100.

Au Nouveau-Brunswick, il n'y a pas, à proprement parler, depuis deux ans, de quotidiens à grand tirage de langue française. Au Québec, en vertu de ce sous-alinéa, on doit conclure à l'obligation de publier dans un grand journal de langue anglaise et de langue française. C'est une interprétation large que je donne à cette obligation.

Au Nouveau-Brunswick, que faites-vous pour rejoindre la population de langue française? Est-ce que vous allez leur dire d'acheter les journaux de langue anglaise car tous les détails y seront, ou bien, est-ce que ce passage est suffisamment souple pour permettre aux commissaires néo-brunswickois d'apprécier correctement la situation au Nouveau-Brunswick afin de leur donner toute latitude pour publier des annonces dans les hebdomadaires régionaux en l'absence d'un quotidien à grand tirage au niveau provincial.

**M. Hamel:** Disons que c'est un minimum, c'est-à-dire que la commission a la responsabilité de publier dans au moins un journal. Or, l'expérience du passé nous enseigne qu'aucune commission ne s'est contentée de publier dans un journal à grand tirage. Toutes les commissions ont publié dans à peu près tous les quotidiens et dans une foule d'hebdomadaires ou de journaux locaux. Comme je l'ai mentionné hier, un des principes fondamentaux de la loi auquel je tiens beaucoup, est de fournir au public l'opportunité de présenter ses propres recommandations.

Or, il faut que le public sache quand les audiences ont lieu. La réponse du public la dernière fois a été vraiment excellente. Je n'ai pas les chiffres concernant le Nouveau-Brunswick, mais je sais pertinemment que la commission a publié dans plusieurs journaux.

De fait, le coût de cette publicité représente presque la moitié du montant total que nous avons dépensé. Le coût total de publicité a été d'environ \$2,200,000 au Canada. Le coût total de la redistribution a coûté un peu moins de six millions. Maintenant, avec le changement effectué cette fois, le coût sera restreint car les commissions ne seront plus tenues de publier les descriptions techniques, qui, dans bien des cas, ne veulent rien dire. Par contre, les cartes seront publiées et c'est ce qui attire le plus l'attention.

**Le sénateur Corbin:** Évidemment, la démocratie coûte de l'argent. Je vous remercie pour cette explication. A la page 5, au sous-alinéa 3, je lis:

Il doit être inséré dans l'annonce visée au paragraphe (2) une carte ou un dessin . . .

Quelle est la différence entre une carte et un dessin?

**M. Hamel:** Je ne sais pas trop quelle différence on pourrait faire. De toute façon, on doit préparer des cartes pour la *Gazette officielle*. Ce sont les mêmes cartes que l'on publie dans les journaux, c'est-à-dire que ce sont des cartes préparées par la division de la cartographie du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

[Traduction]

problem in New Brunswick. The only newspapers of general circulation in New Brunswick are published in English, when in fact Francophones make up nearly 40 per cent of New Brunswick's population.

For the past two years, there have been no French-language newspapers in general circulation in New Brunswick. Pursuant to this paragraph, the province of Quebec is required to publish an advertisement in one major English-language newspaper and in one major French-language newspaper. At least that is my broad interpretation of this provision.

What measures do you take in New Brunswick to inform the French-speaking population? Do you tell them to buy English-language newspapers because they will provide them with all the necessary information? Or is this provision in the bill flexible enough to allow the New Brunswick commissioners to properly appreciate the situation in the province and to publish the advertisements in regional weekly newspapers, for lack of a provincial newspaper of general circulation?

**Mr. Hamel:** The commission has a responsibility to publish an advertisement in at least one newspaper. Past experience has shown that no commission was content to publish only in one newspaper of general circulation. All of them published an advertisement in nearly all dailies and in a host of weekly and local newspapers. As I mentioned yesterday, one of the fundamental principles of the law which I respect highly is that it gives members of the public an opportunity to have their say and present their own recommendations.

The public has to know when the hearings will take place. The last time, the public's response was really excellent. I don't have the figures for New Brunswick, but I know for a fact that the commission published advertisements in several newspapers.

In fact, advertising costs account for nearly half of the total amount we spent. Advertising costs for all of Canada totalled nearly \$2.2 million. The total cost of the readjustment process was slightly less than \$6 million. With the proposed changes, costs will be minimized since the commissions will no longer be required to publish technical details which, in many cases, have little meaning. However, the electoral maps will be published and these attract the most attention.

**Senator Corbin:** Democracy is a costly process. Thank you for your explanation. Now then, paragraph 3 on page 5 reads as follows:

There shall be included in the advertisement referred to in subsection (2), a map or drawing . . .

What is the difference between a map and a drawing?

**Mr. Hamel:** I'm not quite sure what difference there may be. The fact remains that maps must be prepared for the Canada Gazette. These are the same maps that are published in the newspapers, that is the ones prepared by the Mapping Division of the Department of Energy, Mines and Resources.



[Text]

**Le sénateur Corbin:** Je ne comprends pas pourquoi on a ajouté le mot «dessin». Une carte, pour moi, c'est un concept clair, net et précis. La carte est établie selon une base scientifique, selon les données recueillies par photométrie et tout ce que vous voudrez. Les experts ont fixé des lignes sur une feuille de papier qui reflètent le plus précisément possible la situation réelle, les frontières en question.

Un dessin pour moi représente une interprétation artistique. Il n'est pas question ici d'une interprétation artistique d'une réalité géographique.

**M. Hamel:** Non, d'ailleurs ce n'est pas nouveau, c'est dans la loi depuis 1964. Cela n'a jamais présenté de problème.

**Le sénateur Corbin:** Je ne comprends pas. Quand j'étais député, j'avais présenté en première lecture, à deux reprises, dans deux Parlements différents un projet de loi privé qui visait à forcer le gouvernement à présenter des cartes géographiques précises et non pas des interprétations artistiques comme le font très souvent une foule de ministères et d'agences gouvernementales. Une carte doit contenir des informations précises selon les objets qu'elle vise à atteindre, selon la mission de chacun des départements. Je considère que l'on devrait biffer le mot «dessin» dans la loi, il n'a pas sa raison d'être et porte inutilement à confusion.

**M. Hamel:** Je crois que le contexte indique assez clairement que la carte doit contenir un minimum de détails. Si on considère en plus de cela que le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, division de la cartographie doit fournir aux commissions toute l'aide technique dont ils ont besoin, tant et aussi longtemps que cette disposition existera, je considère qu'il y a une garantie suffisante pour s'assurer que les cartes sont vraiment des cartes et non pas des dessins stylisés, qui sont peut-être beaux à voir, mais qui ne donnent aucune information.

**Le sénateur Corbin:** De là, vous appuyez mon argument. Pourquoi garder le mot «dessin»? Il n'a plus sa raison d'être dans cette ère moderne de technologie poussée.

**M. Hamel:** Il n'est peut-être pas utile mais il n'est pas nuisible.

**Le sénateur Corbin:** Pourquoi conserver des lois décorées d'appendices inutiles? On est en train de préciser un texte de loi, pourquoi garder un terme comme celui-là? Je m'inscris en faux contre la rétention du mot «dessin» qui apparaît à plusieurs reprises dans le projet de loi.

Monsieur le président, mon autre question se rapporte au sous-alinéa 4, à la même page 5, au bas du paragraphe 4, aux lignes 41, 42, 43, 44 où on lit:

... la personne désirant formuler ces observations et en précisant la nature ainsi que l'intérêt de la personne en cause.

Pour quelle raison insérez-vous le mot «intérêt» dans ce passage de la loi? Lorsqu'il demande ou signifie au secrétaire de la commission son désir de comparaître, est-ce qu'un citoyen doit obligatoirement dire les raisons pour lesquelles il veut comparaître devant la commission?

[Traduction]

**Senator Corbin:** I don't understand why the word "drawing" was included. I see a map as something very clear and accurate, based on a scientific data and information collected using photometric techniques and so forth. Experts set down on paper an accurate reflection of the actual boundaries.

To me, a drawing is an artistic interpretation of something. The issue here is not an artistic interpretation of something, but rather a geographical reality.

**Mr. Hamel:** The word «drawing» has been included in the act since 1964 and it has never created any problems.

**Senator Corbin:** I don't understand. When I was an M.P., I tabled on two separate occasions in two different places for first reading a Private Member's Bill which would have required the government to submit accurate geographical maps, and not artistic drawings as is often done by a host of government departments and agencies. A map must contain specific information, based on the objectives sought and the goals of each department. In my opinion, the word "drawing" should be removed from the act. It serves no useful purpose and only confuses the issue.

**Mr. Hamel:** Given the context, I think it's clear that the map must contain a minimum amount of details. Furthermore, considering that the Mapping Division of the Department of Energy, Mines and Resources must provide the commissions with any technical assistance they might require, as long as this provision exists, I think we can be relatively sure that the maps are indeed actual maps and not stylized drawings which, although pretty to look at, provide no real information.

**Senator Corbin:** Therefore, you agree with me on this matter. Why then bother to keep the word "drawing"? It serves no useful purpose in this modern era of advanced technology.

**Mr. Hamel:** It may not serve any useful purpose, but nor does it create any problems.

**Senator Corbin:** Why preserve legislation littered with useless expressions? If our purpose is to clarify a piece of legislation, why should we retain this word? I am opposed to retaining this word which appears a number of times in the bill.

Mr. Chairman, my next question concerns lines 36 through 40 of paragraph 4, also on page 5, which read as follows:

... the person by whom the representation is sought to be made and indicating concisely the nature of the representation and of the interest of *the person*.

Why does this passage contain the word "interest"? when a citizen asks or indicates to the secretary of the commission that he would like to testify at the hearing, is he required to state the reasons?



[Text]

**M. Hamel:** Si on veut donner une interprétation très étroite à la loi, je pense que oui. Cependant, mes renseignements sont à l'effet que les commissions se sont montrées très larges à cet effet. Elles ont accepté d'entendre toute personne ou tout groupe qui leur en fait la demande et qui, par ailleurs, a donné une idée du genre de présentation qu'ils désiraient faire.

**Le sénateur Corbin:** Si je comprends bien, ce nouveau projet de loi, je peux me tromper, a complètement éliminé la possibilité d'un débat sur le rapport des propositions des commissaires et sur le rapport d'un comité qui pourrait être établi pour étudier les propositions du commissaire. En d'autres mots, c'est maintenant l'Orateur qui devient le lien entre les commissions et un comité qui peut être constitué. La Chambre comme telle ne débattrait plus les propositions. Est-ce vrai?

**M. Hamel:** Oui, la loi ne va pas aussi loin que le changement que l'Australie a apporté récemment où on a cessé totalement le renvoi au Parlement et au comité.

Le projet de loi veut imposer une limite au débat suivant le dépôt des rapports. Autrefois, comme je l'ai mentionné hier, c'était la seule étape qui était complètement ouverte. Maintenant il y a une période de 30 jours ou plus, si le Parlement en décide autrement. Cependant, au lieu d'être l'objet d'un débat en Chambre, cela sera débattu par un comité nommé par la Chambre des communes. Le comité aura 30 jours pour étudier les objections et faire rapport à la Chambre.

Le président de la Chambre, l'Orateur, reçoit les rapports, les transmet au comité, les reçoit de nouveau du comité et à ce moment-là, les rapports retournent à la commission.

**Le sénateur Corbin:** Maintenant à la page 6, sous l'alinéa 8, à l'article 18.(1), il est question d'un rapport certifié. Vous allez recevoir des commissions deux exemplaires certifiés de chacune des commissions, n'est-ce pas? Le paragraphe 19 mentionne que vous envoyez un de ces rapports certifiés à l'Orateur.

**M. Hamel:** Oui.

**Le sénateur Corbin:** Qu'est-ce que vous faites avec l'autre rapport?

**M. Hamel:** Il est acheminé aux archives.

**Le sénateur Corbin:** C'est seulement ce rapport certifié que l'Orateur peut déposer ou envoyer au comité.

**M. Hamel:** Oui, maintenant on fait imprimer quelques milliers de copies qui sont exactement semblables à celles qui sont certifiées.

**Le sénateur Corbin:** Alors la ligne 5 du paragraphe 18.(1) dit ceci:

... compléter un rapport pour présentation à la Chambre des communes ...

Le mot «rapport» signifie un des exemplaires certifiés que vous vous recevez. C'est un seul et même rapport.

**M. Hamel:** Oui.

**Le sénateur Corbin:** Il est bon d'éclaircir ces choses, même si cela tombe sur les nerfs de mes collègues parfois.

[Traduction]

**Mr. Hamel:** Strictly speaking, I would say yes. However, to my knowledge, the commissions have been very flexible. They have agreed to hear any person or group that asks to appear and that has given some indication of the type of representation it would like to make.

**Senator Corbin:** If I understand correctly then, this new bill has completely eliminated the possibility of debating the commissioners' report or the report of a committee set up to review the commission's proposals. In other words, the Speaker is now the link between the commissions and any committee that might be established. The House as such will no longer debate the proposals. Is that correct?

**Mr. Hamel:** Yes, but the bill does not go as far as the changes introduced recently in Australia where the proposals are referred neither to Parliament nor to a committee.

The bill seeks to limit debate following the tabling of reports. As I mentioned yesterday, in the past, this was the only step that was completely unrestricted. Now, a 30-day or more time period is imposed, if Parliament decides otherwise. However, instead of being debated in the House, the proposals will be reviewed by a committee appointed by the House of Commons. The committee will have 30 days to consider objections and report back to the House.

The Speaker of the House of Commons accepts the commission reports, passes them on for consideration to the committee which subsequently reports back to the Speaker. The reports are then sent back to the commission.

**Senator Corbin:** On page 6, subsection 18(1), paragraph 8, mention is made of certified copies of a report. Each commission must, I believe, submit to you two certified copies of the report. Subsection 19 mentions that you transmit one of these certified copies to the Speaker.

**Mr. Hamel:** That's correct.

**Senator Corbin:** What do you do with the remaining copy?

**Mr. Hamel:** It is filed away in the archives.

**Senator Corbin:** Is the certified copy the only copy that can be submitted by the Speaker to the committee?

**Mr. Hamel:** Yes. But several thousand copies of the certified reports are printed.

**Senator Corbin:** Therefore, on line 5 of subsection 18(1) where it states:

complete a report for presentation to the House of Commons

the word "report" refers to one of the certified copies you receive.

**Mr. Hamel:** That's right.

**Senator Corbin:** It's good to clear up these points, even if I do get on my colleagues' nerves at times.

*[Text]*

Monsieur le président, j'ai terminé mes questions et je vous remercie.

**The Deputy Chairman:** Mr. Hamel, I thank you very much for reappearing today.

I would ask for a motion for the three pages of calculations and the population figures presented by Mr. Hamel yesterday to be appended to the transcript of these proceedings.

**Senator Corbin:** I so move.

**The Deputy Chairman:** You cannot move the motion as you are not a member of the committee.

**Senator Fairbairn:** Then I will move it.

**The Deputy Chairman:** Is it agreed?

**Hon. Senators:** Yes.

*(For text of documents, see Appendix p. 37A : 1)*

**The Deputy Chairman:** Earlier today I made reference to the letters we sent to the appropriate ministers in each province, dated December 24, 1985. I ask that those ten letters be appended to the minutes of these proceedings.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Are they identical?

**The Deputy Chairman:** Yes, except for the one sent to the Minister of Intergovernmental Affairs in the Province of Quebec. It is in French.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Would one copy of the text be sufficient and then the list?

**Senator Corbin:** Do you mean to tell me that the letter to the Province of New Brunswick was not in both official languages?

**The Deputy Chairman:** The letter to New Brunswick went to Premier Richard Hatfield in the English language.

**Senator Corbin:** New Brunswick is the only officially bilingual province in Canada and we ought to respect that.

**The Deputy Chairman:** Senator Doyle, do you move that the text of the letter and the names of the ten persons to whom they were addressed be printed as an appendix?

**Senator Doyle:** Yes.

**The Deputy Chairman:** Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

*(For text of letters, see appendix p. 37A : 4-6)*

**The Deputy Chairman:** I would also ask for a motion to append the responses from the Provinces of Ontario, Manitoba, Saskatchewan and British Columbia.

**Senator Lewis:** I so move.

**The Deputy Chairman:** Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

*(For text of letters in response, see appendix p. 37A : 7-10)*

*[Traduction]*

I have no further questions, Mr. Chairman. Thank you.

**Le vice-président:** Monsieur Hamel, je vous remercie beaucoup d'avoir comparu de nouveau devant le comité aujourd'hui.

J'aimerais que l'on propose une motion pour que les trois pages de calculs et les chiffres de population présentés par M. Hamel hier soient annexés au procès-verbal.

**Le sénateur Corbin:** Je propose la motion.

**Le vice-président:** Vous ne pouvez proposer la motion puisque vous n'êtes pas membre du comité.

**Le sénateur Fairbairn:** Alors je la propose.

**Le vice-président:** Adopté?

**Des voix:** Adopté.

*(Le texte des documents figure à la p. 37A : 1 de l'appendice.)*

**Le vice-président:** J'ai fait état aujourd'hui de dix lettres que nous avons envoyées aux ministres de chaque province, en date du 24 décembre 1985. Je demande que ces lettres soient annexées au procès-verbal.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Sont-elles identiques?

**Le vice-président:** Oui, sauf celle qui a été envoyée au ministre des Affaires intergouvernementales du Québec, qui est en français.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Un exemplaire du texte suffirait-il avec la liste des destinataires?

**Le sénateur Corbin:** Voulez-vous dire que la lettre au Nouveau-Brunswick n'était pas rédigée dans les deux langues officielles?

**Le vice-président:** La lettre au Nouveau-Brunswick a été envoyée au premier ministre Richard Hatfield en anglais.

**Le sénateur Corbin:** Le Nouveau-Brunswick est la seule province officiellement bilingue du Canada et nous devons respecter cela.

**Le vice-président:** Sénateur Doyle, proposez-vous que le texte de la lettre et les noms des dix personnes à qui elle a été adressée soient imprimés en annexe?

**Le sénateur Doyle:** Oui.

**Le vice-président:** Adopté?

**Des voix:** Adopté.

*(Le texte des lettres figure à la p. 37A : 4-6 de l'appendice.)*

**Le vice-président:** Je demande également qu'une motion soit proposée en vue d'annexer les réponses des provinces de l'Ontario, du Manitoba, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique.

**Le sénateur Lewis:** Je propose la motion.

**Le vice-président:** Adopté?

**Des voix:** Adopté.

*(Le texte des lettres de réponse figure à la p. 37A : 7-10 de l'appendice.)*



[Text]

**The Deputy Chairman:** Let the record show that no responses were received from the Provinces of Quebec, Prince Edward Island, Newfoundland, New Brunswick, Alberta and Nova Scotia.

**Senator Corbin:** Yet. If such responses should arrive, would you arrange to have them distributed to us?

**The Deputy Chairman:** Yes.

**Le sénateur Corbin:** Monsieur Hamel, quand j'ai étudié ce matin au déjeuner le tableau de redistribution du recensement de 1981, les projections de 1991 et celles de l'an 2001, j'ai trouvé ce facteur.

Pour le Nouveau-Brunswick (je pense que cela est vrai pour toutes les autres provinces aussi, je n'ai pas eu le temps de le calculer exactement) l'augmentation de la population projetée pour le Nouveau-Brunswick en 1991 par rapport à 1981 serait d'environ 61,000. La projection pour l'année 2001 par rapport à l'an 1991, serait de 43,000.

Le même phénomène se produit pour la Colombie-Britannique. En 1991, la population de la Colombie-Britannique devrait augmenter de 346,007. En l'an 2001, par rapport à l'an 1991, elle n'aura augmenté que de 162,000.

Qu'est-ce qui, dans l'esprit de Statistique Canada ou le vôtre, explique cette diminution substantielle du taux de croissance de la population tel que projeté par Statistique Canada?

**M. Hamel:** Je dois avouer mon ignorance des facteurs utilisés par Statistique Canada pour établir ces projections. C'est probablement une formule très compliquée qui tient compte du taux de natalité, de l'âge de la population etc. J'ignore cependant la formule elle-même.

**Le sénateur Corbin:** Du même souffle, vous nous dites aussi que Statistique Canada se trompe souvent dans ses projections.

**M. Hamel:** Cela est arrivé dans le passé.

**The Deputy Chairman:** On behalf of honourable senators, I thank Mr. Hamel.

As to the reporting of the bill, I am in the hands of the committee. There has been general discussion in the chamber about concluding the matter this week. I have been asked about the possibility of our reporting this bill today, this being the last sitting day this week. Senator Stewart?

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Mr. Chairman, I am not a member of this committee.

**The Deputy Chairman:** I am seeking, then, the advice of the members of this committee. Senator Lewis?

**Senator Lewis:** I, personally, would like to have heard more from the provinces, Mr. Chairman.

**The Deputy Chairman:** I agree that it would be useful, but the silence is deafening.

**Senator Lewis:** Yes.

**Senator Robertson:** These proceedings were advertised to quite an extent by the committee of the other place.

[Traduction]

**Le vice-président:** Il faut faire consigner au compte rendu qu'aucune réponse n'a été reçue des provinces de Québec, de l'Île-du-Prince-Édouard, de Terre-Neuve, du Nouveau-Brunswick, de l'Alberta et de la Nouvelle-Écosse.

**Le sénateur Corbin:** D'accord. Mais si les réponses arrivent, nous les feriez-vous distribuer?

**Le vice-président:** Oui.

**Senator Corbin:** Mr. Hamel, I noticed something this morning at breakfast when I was going over the census table for 1981 and the projections for the years 1991 and 2001.

I did not have time to make exact calculations, but for New Brunswick—and I think this holds true for the other provinces as well—the population is projected to increase by about 61,000 by 1991 in relation to the 1981 figures. The projected population increase for the year 2001 is 43,000 in relation to 1991.

The same phenomenon occurs in British Columbia. The population of the province is expected to increase by 346,007 by 1991. However, the projected population increase for the next ten years, that is to the year 2001, is only 162,000.

How do you, or Statistics Canada for that matter, explain this substantial decline in the projected rate of growth of the population?

**Mr. Hamel:** I must confess that I don't know what factors Statistics Canada uses to establish its projections. Most likely it uses a very complicated formula that takes in account the birth rate, the age of the population and so forth. However, I'm not familiar with the exact formula used.

**Senator Corbin:** In the same breath, you say that Statistics Canada's projections are sometimes incorrect.

**Mr. Hamel:** Errors have been made in the past.

**Le vice-président:** Au nom des honorables sénateurs, je remercie M. Hamel.

Pour ce qui est du rapport sur le projet de loi, je suis à la disposition du comité. Il y a eu une discussion générale à la Chambre visant à mettre un terme à l'étude de ce sujet cette semaine. On m'a interrogé au sujet de la possibilité de faire rapport du projet de loi aujourd'hui, dernière journée de séance pour cette semaine. Sénateur Stewart?

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Monsieur le président, je ne suis pas membre de ce comité.

**Le vice-président:** Je demanderai donc l'avis des membres du comité. Sénateur Lewis?

**Le sénateur Lewis:** Personnellement, monsieur le président, j'aurais aimé en savoir plus quant au point de vue des provinces.

**Le vice-président:** Je reconnais que cela aurait été utile, mais le silence est assourdissant.

**Le sénateur Lewis:** Oui.

**Le sénateur Robertson:** Le comité de l'autre endroit a fait beaucoup de publicité sur la tenue des délibérations.



[Text]

**Senator Lewis:** Yes, and I gathered from the minister this morning that his white paper was published prior to that.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, would we be able to report this bill without amendment?

**Senator Corbin:** Would it be asking too much, Mr. Chairman, if one were not a member of the committee, to request that the clerk make a telephone call to the offices in the various provinces to ascertain whether their silence or their response is final in terms of submitting briefs or appearing before this committee? I ask this bearing in mind that provincial governments take holidays like everybody else. The mail is also slow; we are aware of that.

**Senator Neiman:** I am one of those persons who have always advocated keeping in touch with the provinces, keeping them advised and asking for their advice or comments whenever possible. But I would prefer not to have to ask my clerk to go back to them and ask whether they are sure that they do not want to say anything on this matter. I, myself, would not want to do that.

**Senator Corbin:** That would not be the question, Madam Chairman. I would not want to know the reason for their silence; I merely want to ascertain whether they had received our letter.

**Senator Doody:** If I may, Madam Chairman, I will say that from my experience as a provincial government administrator in Newfoundland, there are times when the lack of a reply to a question from Ottawa was deliberate. Sometimes it was not considered politic, provincially, to get involved in what might be a federal matter. I appreciate that this is a matter of large provincial concern. I am not saying that that is what happened in this case, but I do know that, from time to time when decisions were made, they were made from the point of view that it might be better that the province not get involved in the matter at all.

We do not want to put ourselves into the position of defending one side or the other. That may be what happened in some cases; once again, I do not know. If this committee believes that there is any merit in checking with the provinces again, perhaps that could be done. I hesitate to force them to make a decision which they have had ample opportunity to decide upon.

**The Deputy Chairman:** So do I. I reiterate that I am in the hands of the committee. Before I call upon Senator Stewart for his comments, I will say that I am in agreement with the policy our chairman has advocated of corresponding with the provinces. Frankly, on many occasions over the six years I have served on the committee, the provinces were not consulted. I think that on those occasions they had what we generally term a "beef". I think that consultation with the provinces is an excellent practice, but I am not so sure that we ought to do much more than we have done in this case. For example, in the letter that senators have mentioned in debate, we have asked whether they would have some interest in this matter.

**Senator Corbin:** All right.

[Traduction]

**Le sénateur Lewis:** Oui, et d'après ce qu'a dit le ministre ce matin, son Livre blanc a été publié auparavant.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, pourrions-nous faire rapport du projet de loi sans amendement?

**Le sénateur Corbin:** Serait-ce trop demander, monsieur le président, pour quelqu'un qui n'est pas membre du comité, de prier le greffier de téléphoner aux bureaux des diverses provinces afin de savoir de façon définitive si elles ont ou non l'intention de soumettre des mémoires ou de comparaître devant ce comité? Je demande cela compte tenu du fait que les gouvernements provinciaux prennent des vacances comme tout le monde; et comme on le sait, le courrier est lent.

**La présidente (sénatrice Neiman):** Je suis de ces personnes qui ont toujours voulu garder le contact avec les provinces, les tenir informées et leur demander leur avis ou leurs observations dans toute la mesure du possible. Mais je préférerais ne pas avoir à demander à mon greffier de les rappeler pour savoir si elles sont certaines de ne rien avoir à dire sur la question. Personnellement, je ne voudrais pas le faire.

**Le sénateur Corbin:** Ce ne serait pas la question, madame la présidente. Je ne voudrais pas connaître les raisons de leur silence; je veux simplement m'assurer que notre lettre a été reçue.

**Le sénateur Doody:** Si je puis me permettre, madame la présidente, je dirais que d'après mon expérience en tant qu'administrateur au gouvernement provincial à Terre-Neuve, il arrive qu'on omette délibérément de répondre à une question provenant d'Ottawa. Parfois, les provinces jugent inopportun, du point de vue politique, d'intervenir dans ce qui pourrait être une question fédérale. Je sais que le sujet intéresse les provinces dans l'ensemble. Je ne dis pas que c'est ce qui est arrivé dans ce cas, mais je sais que de temps à autre, lorsque des décisions ont été prises, on a jugé préférable que la province n'intervienne pas.

Nous ne voulons pas prendre parti d'un côté ou de l'autre. Cela s'est peut-être déjà produit, mais, encore une fois, je l'ignore. Si le comité croit qu'il y a lieu de vérifier ce qu'il en est auprès des provinces, on devrait peut-être le faire. J'hésite à les forcer à prendre une décision qu'elles ont déjà eu tout le temps de prendre.

**Le vice-président:** Moi de même. Je répète que je suis à la disposition du comité. Avant de demander son opinion au sénateur Stewart, je tiens à dire que je suis d'accord avec l'idée de correspondre avec les provinces comme le propose la présidente. Franchement, il est arrivé à de nombreuses reprises depuis six ans que je siège au comité que les provinces ne soient pas consultées. Je pense qu'une fois, il y avait ce qu'on appelle généralement matière à mécontentement. Je crois que la consultation avec les provinces est une excellente pratique, mais je ne suis pas convaincu que, dans le cas présent, nous devrions faire plus que ce que nous avons déjà fait. Par exemple, dans la lettre dont les sénateurs ont parlé pendant le débat, nous demandions aux provinces si le sujet les intéressait.

**Le sénateur Corbin:** Très bien.

[Text]

**The Deputy Chairman:** I think that we could take a horse to water, and so on. I will now call upon Senator Stewart.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** I think it fair to say that it is quite likely that this matter will become topical in the politics of Nova Scotia, let us say. It will be argued that this is part of the pattern followed by the present government—it has terminated PIP grants, it has cut down on regional economic development and now it is even lopping off the representation in the House of Commons. I would think that friends of the Premiers in Nova Scotia and Newfoundland, particularly, would want to make sure that these men had had an opportunity to respond. Surely they have had a formal opportunity, but we all know what happens over the Christmas recess.

**The Deputy Chairman:** Senator Stewart, be fair. This matter was on the public agenda long before the Christmas recess.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Yes, but it is a technical matter. It is not like the divorce or prostitution questions.

**Senator Doyle:** Well, it is like the prostitution question.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, can this bill be reported without amendment?

**Senator Robertson:** So moved.

**The Deputy Chairman:** All in favour?

**Senator Doody:** Aye.

**The Deputy Chairman:** Those to the contrary, if any? Senator Doody, you seem to be in agreement.

I declare the motion carried.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le vice-président:** Je crois que cela pourrait s'arranger. Le sénateur Stewart a maintenant la parole.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Je crois qu'on peut dire à juste titre que cette question prendra fort probablement un caractère d'actualité politique en Nouvelle-Écosse. On soutiendra que cela fait partie des méthodes adoptées par le gouvernement actuel; il a mis fin aux subventions du programme d'encouragement du secteur pétrolier, il a imposé des coupures au programme de développement économique régional et il réduit maintenant la représentation à la Chambre des communes. Je tiens à croire que les amis des premiers ministres de Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve en particulier aimeraient s'assurer que ces hommes ont eu la possibilité de répondre. Ils ont bien eu officiellement la possibilité de le faire, mais nous savons tous ce qui survient pendant les vacances de Noël.

**Le vice-président:** Sénateur Stewart, soyez juste. La question a fait l'objet de publicité bien avant les vacances de Noël.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Oui, mais c'est une question technique. Ce n'est pas comme les questions de divorce ou de prostitution.

**Le sénateur Doyle:** Eh bien, c'est comme la question de la prostitution.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, pouvons-nous faire rapport du projet de loi sans amendement?

**Le sénateur Robertson:** J'en fais la proposition.

**Le vice-président:** Êtes-vous tous en faveur?

**Le sénateur Doody:** Oui.

**Le vice-président:** Ceux qui sont contre? Sénateur Doody, vous semblez être d'accord.

Je déclare la motion adoptée.

La séance est levée.





TABLE SHOWING EACH STEP OF THE CALCULATIONS  
UNDER 1985 REDISTRIBUTION FORMULA  
AND ON THE BASIS OF THE 1981 CENSUS

PROVINCE OR TERRITORY/ PROVINCE OU TERRITOIRE	33rd PARLIAMENT/ 33e LÉGISLATURE	C A L C U L A T I O N S / C A L C U L S					ELECTORAL QUOTIENT/ QUOTIENT ÉLECTORAL
		POPULATION 1981	*QUOTIENT	SEATS/ SIÈGES	APPLICATION OF SENATORIAL AND GRANDFATHER CLAUSES/ APPLICATION DES CLAUSES SÉNATORIALE ET DES DROITS ACQUIS	TOTAL	
Ontario	95	8,625,107	87,005	99,133 (99)	--	99	87,122
Quebec/Québec	75	6,438,403	87,005	74,000 (74)	+1	75	85,845
N.S./N.-É.	11	847,442	87,005	9,740 (10)	+1	11	77,040
N.B./N.-B.	10	696,403	87,005	8,004 (8)	+2	10	69,640
Manitoba	14	1,026,241	87,005	11,795 (12)	+2	14	73,303
B.C./C.-B.	28	2,744,467	87,005	31,543 (32)	--	32	85,765
P.E.I./I.P.-É.	4	122,506	87,005	1,408 (1)	+3	4	30,627
Saskatchewan	14	968,313	87,005	11,129 (11)	+3	14	69,165
Alberta	21	2,237,724	87,005	25,719 (26)	--	26	86,066
Nfld/T.-N.	7	567,681	87,005	6,525 (7)	--	7	81,097
N.W.T./T.-N.-O.	2	45,741	---	----	--	2	---
Yukon	1	23,153	---	----	--	1	---
Total	282	24,343,181				295	

APPENDICE «LEG-37-A»

Detailed Calculation Formula  
1. Assign 2 seats to N.W.T. and one to Yukon (3 seats)  
\*2. Use 279 seats and population (except N.W.T. and Yukon) to establish quotient  
(24,274,287 ÷ 279 = quotient 87,005)  
3. Calculate number of seats per province using quotient; remainder rounded up if higher than .5  
4. Add seats to provinces pursuant to "Senatorial Clause" guarantee in the Constitution and new "Grandfather Clause" (based on 33rd Parliament)

Formule détaillée de calcul  
1. Attribuer 2 sièges aux T.-N.-O. et un au Yukon (3 sièges)  
\*2. Utiliser les 279 sièges et leur population (sauf T.-N.-O. et Yukon) pour établir le quotient  
(24,274,287 ÷ 279 = quotient 87,005)  
3. Calculer le nombre de sièges de chaque province en utilisant le quotient; le reste est arrondi si plus de .5  
4. Ajouter des sièges aux provinces en vertu de la "Clause sénatoriale" garantie par la Constitution et la nouvelle "Clause des droits acquis" (en vertu du 33e Parlement)

Prepared by the Chief Electoral Officer  
November 25, 1985  
Préparé par le Bureau du Directeur général des élections  
Le 25 novembre 1985

TABLE SHOWING EACH STEP OF THE CALCULATIONS  
UNDER 1985 REDISTRIBUTION FORMULA  
AND ON THE BASIS OF THE 1981 CENSUS

PROVINCE OR TERRITORY/ PROVINCE OU TERRITOIRE	33rd PARLIAMENT/ 33e LÉGISLATURE	C A L C U L A T I O N S / C A L C U L S						PREVIOUS READJUSTMENT/ RAJUSTEMENT ANTÉRIEUR	DIF
		POPULATION 1991	*QUOTIENT	SEATS/ SIÈGES	APPLICATION OF SENATORIAL AND GRANDFATHER CLAUSES/ APPLICATION DES CLAUSES SÉNATORIALE ET DES DROITS ACQUIS	TOTAL	ELECTORAL QUOTIENT/ QUOTIENT ÉLECTORAL		
Ontario	95	9,627,400	95,116	101,217 (101)	--	101	95,321	99	+ 2
Quebec/Québec	75	6,786,100	95,116	71,345 (71)	+ 4	75	90,481	75	---
N.S./N.-É.	11	911,100	95,116	9,578 (10)	+ 1	11	82,828	11	---
N.B./N.-B.	10	757,900	95,116	7,968 (8)	+ 2	10	75,790	10	---
Manitoba	14	1,122,900	95,116	11,805 (12)	+ 2	14	80,208	14	---
B.C./C.-B.	28	3,091,200	95,116	32,499 (32)	--	32	96,600	32	---
P.E.I./I.P.-É.	4	132,900	95,116	1,397 (1)	+ 3	4	33,225	4	---
Saskatchewan	14	1,095,300	95,116	11,515 (12)	+ 2	14	78,236	14	---
Alberta	21	2,373,800	95,116	24,956 (25)	--	25	94,952	26	- 1
Nfld/T.-N.	7	638,900	95,116	6,717 (7)	--	7	91,272	7	---
N.W.T./T.N.-O.	2	53,400	---	-----	--	2	----	2	---
Yukon	1	22,000	---	-----	--	1	----	1	----
Total	282	26,612,900				296		295	

Detailed Calculation Formula

- 1. Assign 2 seats to N.W.T. and one to Yukon (3 seats)
- \*2. Use 279 seats and population (except N.W.T. and Yukon) to establish quotient  
(26,537,500 ÷ 279 = quotient 95,116)
- 3. Calculate number of seats per province using quotient; remainder rounded up if higher than .5
- 4. Add seats to provinces pursuant to "Senatorial Clause" guarantee in the Constitution and new "Grandfather Clause" (based on 33rd Parliament)
- Note: 1991 projected population figures as published by Statistics Canada, December 1984

Prepared by the Chief Electoral Officer  
November 25, 1985

Formule détaillée de calcul

- 1. Attribuer 2 sièges aux T.N.-O. et un au Yukon (3 sièges)
- \*2. Utiliser les 279 sièges et leur population (sauf T.N.-O. et Yukon) pour établir le quotient  
(26,537,500 ÷ 279 = quotient 95,116)
- 3. Calculer le nombre de sièges de chaque province en utilisant le quotient; le reste est arrondi si plus de .5
- 4. Ajouter des sièges aux provinces en vertu de la "Clause sénatoriale" garantie par la Constitution et la nouvelle "Clause des droits acquis" (en vertu du 33e Parlement)
- Note: Chiffres projetés de population pour 1991, tel que publiés par Statistique Canada en décembre 1984

Préparé par le Bureau du Directeur général des élections  
Le 25 novembre 1985

TABLE SHOWING EACH STEP OF THE CALCULATIONS  
UNDER 1985 REDISTRIBUTION FORMULA  
AND ON THE BASIS OF THE 1981 CENSUS

PROVINCE OR TERRITORY/ PROVINCE OU TERRITOIRE	33rd PARLIAMENT/ 33e LEGI SLATURE	C A L C U L A T I O N S / C A L C U L S					PREVIOUS REAJUSTEMENT/ ANTERIEUR	DIF.
		POPULATION 2001	*QUOTIENT	SEATS/ SIEGES	APPLICATION OF GRANDFATHER CLAUSES/ APPLICATION DES CLAUSES SENATORIALE ET DES DROITS ACQUIS	TOTAL	ELECTORAL QUOTIENT/ QUOTIENT ELECTORAL	
Ontario	95	10,160,800	99,413	102,207 (102)	--	102	99,616	101 + 1
Quebec/Québec	75	6,903,600	99,413	69,443 (69)	+ 6	75	92,048	75 ---
N.S./N.-É.	11	943,000	99,413	9,485 (9)	+ 2	11	85,728	11 ---
N.B./N.-B.	10	801,700	99,413	8,064 (8)	+ 2	10	80,170	10 ---
Manitoba	14	1,135,100	99,413	11,418 (11)	+ 3	14	81,079	14 ---
B.C./C.-B.	28	3,253,800	99,413	32,730 (33)	--	33	98,600	32 + 1
P.E.I./I.P.-É.	4	143,500	99,413	1,443 (1)	+ 3	4	35,875	4 ---
Saskatchewan	14	1,182,200	99,413	11,891 (12)	+ 2	14	84,443	14 ---
Alberta	21	2,514,400	99,413	25,292 (25)	--	25	100,576	25 ---
Nfld/T.-N.	7	698,000	99,413	7,021 (7)	--	7	99,715	7 ---
N.W.T./T.N.-O.	2	53,800	----	----	--	2	----	2 ---
Yukon	1	26,500	----	----	--	1	----	1 ---
Total	282	27,816,400				298		296

TABLEAU ILLUSTRANT CHACUNE DES ETAPES DU CALCUL  
SELON LA FORMULE DE RAJUSTEMENT 1985  
ET SUR LA BASE DU RECENSEMENT DE 1981

APPENDIX "LEG-37-C"

APPENDICE «LEG-37-C»

Formule détaillée de calcul

1. Attribuer 2 sièges aux T.N.-O. et un au Yukon (3 sièges)
- \*2. Utiliser les 279 sièges et leur numération (sauf T.N.-O. et Yukon) pour établir le quotient  
 $(27,736,100 \div 279 = \text{quotient } 99,413)$
3. Calculer le nombre de sièges de chaque province en utilisant le quotient; le reste est arrondi si plus de .5
4. Ajouter des sièges aux provinces en vertu de la "Clause sénatoriale" garantie par la Constitution et la nouvelle "Clause des droits acquis" (en vertu du 33e Parlement)

Note: Chiffres ~~projetés~~ de population pour 2001 tel que publiés par Statistique Canada en décembre 1984

Préparé par le Bureau du Directeur général des élections  
Le 25 novembre 1985

Detailed Calculation Formula

1. Assign 2 seats to N.W.T. and one to Yukon (3 seats)
- \*2. Use 279 seats and population (except N.W.T. and Yukon) to establish quotient  
 $(27,736,100 \div 279 = \text{quotient } 99,413)$
3. Calculate number of seats per province using quotient; remainder rounded up if higher than .5
4. Add seats to provinces pursuant to "Senatorial Clause" guarantee in the Constitution and new "Grandfather Clause" (based on 33rd Parliament)

Note: 2001 projected population figures as published by Statistics Canada, December 1984

Prepared by the Chief Electoral Officer,  
November 25, 1985



## APPENDIX "LEG-37-D"

Copy of the following letter was sent to all Provincial Governments concerning Bill C-74, intituled: "An Act to amend the Constitution Act, 1867 and the Electoral Boundaries Readjustment Act and to provide for certain matters in relation to the 1981 decennial census".

The Honourable Garde Basil Gardom, Q.C.  
Minister of Intergovernmental Relations  
Parliament Buildings  
VICTORIA, British Columbia V8V 1X4

The Honourable James D. Horsman  
Minister of Federal and Intergovernmental Affairs  
130 Legislature Building  
EDMONTON, Alberta T5K 2B6

The Honourable Grant Devine  
Premier  
Legislature Building  
REGINA, Saskatchewan S4S 0B3

The Honourable R. Pawley, P.C., Q.C.  
Premier and Minister of Federal-Provincial  
Relations  
204 Legislature Building  
WINNIPEG, Manitoba R3C 0V8

The Honourable David Peterson  
Premier and Minister of Intergovernmental Affairs  
Queen's Park  
TORONTO, Ontario M7A 1A1

L'honorable Gil Rémillard  
Ministre délégué aux affaires intergouvernementales canadiennes  
875, Grande-Allée Est  
1<sup>er</sup> étage, Édifice «H»  
Québec, (Québec)

The Honourable Richard B. Hatfield, P.C.  
Premier  
Centennial Building  
P.O. Box 6000  
FREDERICTON, New Brunswick E3B 5H1

The Honourable John M. Buchanan, P.C., Q.C.  
Premier and Minister of Intergovernmental Affairs  
Province House  
HALIFAX, Nova Scotia B3V 2T3

The Honourable Gerald R. Ottenheimer, Q.C.  
Minister Responsible for Intergovernmental Affairs  
Confederation Building  
ST. JOHN'S, Newfoundland A1C 5T7

## APPENDICE «LEG-37-D»

Une copie de la lettre suivante a été envoyée à tous les gouvernements provinciaux au sujet du projet de loi C-74 intitulé: «Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales et pourvoyant à certaines questions relatives au recensement décennal de 1981».

L'honorable Garde Basil Gardom, c.r.  
Ministre des relations intergouvernementales  
Édifices du Parlement  
VICTORIA (Colombie-Britannique) V8V 1X4

L'honorable James D. Horsman  
Ministre des Affaires fédérales et intergouvernementales  
130, Édifice de l'Assemblée législative  
EDMONTON (Alberta) T5K 2B6

L'honorable Grant Devine  
Premier ministre  
Édifice de l'Assemblée législative  
REGINA (Saskatchewan) S4S 0B3

L'honorable R. Pawley, c.p., c.r.  
Premier ministre et ministre des Relations fédérales-provinciales  
204, Édifice de l'Assemblée législative  
WINNIPEG (Manitoba) R3C 0V8

L'honorable David Peterson  
Premier ministre et ministre des Affaires intergouvernementales  
Queen's Park  
TORONTO (Ontario) M7A 1A1

L'honorable Gil Rémillard  
Ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes  
875, Grande-Allée Est  
1<sup>er</sup> étage, Édifice «H»  
QUÉBEC (Québec)

L'honorable Richard B. Hatfield, c.p.  
Premier ministre  
Édifice du Centenaire  
CP 6000  
FREDERICTON (Nouveau-Brunswick) E3B 5H1

L'honorable John M. Buchanan, c.p., c.r.  
Premier ministre et ministre des Affaires intergouvernementales  
Province House  
HALIFAX (Nouvelle-Écosse) B3V 2T3

L'honorable Gerald R. Ottenheimer, c.r.  
Ministre des Affaires intergouvernementales  
Édifice de la Confédération  
ST-JEAN (Terre-Neuve) A1C 5T7

The Honourable James M. Lee, P.C.  
Premier  
Shaw Building, 95 Rochford Street  
P.O. Box 2000  
CHARLOTTETOWN, Prince Edward Island C1A 7N8

L'honorable James M. Lee, c.p.  
Premier ministre  
Édifice Shaw, 95, rue Rochford  
CP 2000  
CHARLOTTETOWN (Île-du-Prince-Édouard) C1A 7N8

## APPENDIX "LEG-37-D"

## THE SENATE OF CANADA

STANDING SENATE COMMITTEE  
ON LEGAL AND  
CONSTITUTIONAL AFFAIRSOttawa, Ontario  
K1A 0A4

December 24, 1985

Dear Sir

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs will commence its consideration of Bill C-74, "An Act to amend the Constitution Act, 1867 and the Electoral Boundaries Readjustment Act and to provide for certain matters in relation to the 1981 decennial census" on Monday, January 20, 1986. A copy of the Bill is enclosed for your information.

On behalf of the Honourable Senator Joan B. Neiman, Chairman of the Committee, I wish to invite you to submit your views, if any, on the proposed legislation. Some Senators wondered during the debate on the Bill if the Provinces would have any concerns about the changes in the proportional allocation of federal seats.

Your reply may be sent to the following address: The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, The Senate of Canada, Ottawa, Ontario K1A 0A4, or you may wish to call Senator Neiman directly, at (613)—996-1916.

Yours sincerely,

Paul C. Bélisle  
Clerk of the  
Standing Senate Committee on Legal  
and Constitutional Affairs.

Enclosure

## APPENDICE «LEG-37-D»

## LE SÉNAT DU CANADA

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES AFFAIRES JURIDIQUES  
ET CONSTITUTIONNELLESOttawa, (Ontario)  
K1A 0A4

Le 24 décembre 1985

Monsieur le ministre,

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles commencera le lundi 20 janvier 1986 son étude du projet de loi C-74, «Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales et pourvoyant à certaines questions relatives au recensement décennal de 1981». Une copie du projet de loi est incluse pour votre gouverne.

La Présidente du Comité, l'honorable sénateur Joan B. Neiman, aimerait que, si vous le jugez à propos, vous lui fassiez part de votre opinion sur la législation qui est proposée. Lors du débat sur le projet de loi, certains sénateurs se sont demandés si les provinces s'inquiéteraient des modifications apportées à l'allocation proportionnelle des sièges au niveau fédéral.

Vous pouvez faire parvenir votre réponse à l'adresse suivante: Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, Le Sénat du Canada, Ottawa, (Ontario) K1A 0A4, ou, si vous désirez, vous pouvez communiquer directement avec la Présidente au numéro (613)—996-1916.

Tout en espérant que ces renseignements vous seront utiles, je vous prie d'agréer, Monsieur le ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

Le greffier du Comité

Paul C. Bélisle

Pièce jointe



## APPENDIX "LEG-37-E"

January 6, 1986

Mr. Paul C. Bélisle,  
Clerk of the Standing Senate  
Committee on Legal and  
Constitutional Affairs,  
The Senate of Canada,  
Ottawa, Ont.  
K1A 0A4

Dear Mr. Bélisle:

On behalf of Mr. Gardom, please let me acknowledge receipt of your letter of December 24, 1985 and enclosure.

Your correspondence will be brought to the Minister's attention at the earliest opportunity.

Yours sincerely,

(Mrs.) Gladys I. Firth,  
Minister's Office

## APPENDICE «LEG-37-E»

Le 6 janvier 1986

Monsieur Paul C. Bélisle  
Greffier du Comité sénatorial  
permanent des affaires juridiques  
et constitutionnelles  
Sénat du Canada  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Monsieur,

Au nom de M. Gardom, j'accuse réception de votre lettre datée du 24 décembre 1985 et des documents qui l'accompagnaient.

Votre correspondance sera transmise au Ministre aussitôt que possible.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments dévoués.

Madame Gladys I. Firth,  
Cabinet du Ministre

## APPENDIX "LEG-37-F"

January 8, 1986

Mr. Paul C. Bélisle  
Clerk of the Standing Senate  
Committee on Legal and  
Constitutional Affairs  
The Senate of Canada  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Dear Mr. Bélisle:

I am writing on behalf of Premier Grant Devine to acknowledge your recent letter.

Your correspondence will be brought promptly to the Premier's attention.

Yours sincerely,

Bonnie J. Holbird  
Director of Correspondence Unit

## APPENDICE «LEG-37-F»

Le 8 janvier 1986

Monsieur Paul C. Bélisle  
Greffier du Comité sénatorial  
permanent des affaires juridiques  
et constitutionnelles  
Sénat du Canada  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Monsieur,

Je vous écris au nom du Premier ministre M. Grant Devine, pour accuser réception de votre récente lettre.

Votre correspondance sera promptement transmise au Premier ministre.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments dévoués.

Bonnie J. Holbird  
Directeur du Service de la correspondance

## APPENDIX "LEG-37-G"

January 8th, 1986

Mr. Paul C. Bélisle  
Clerk of the Standing Senate  
Committee on Legal and  
Constitutional Affairs  
The Senate of Canada  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Dear Mr. Bélisle:

In the absence of Premier Pawley, I wish to thank you for your letter which was received in our office on December 30th, 1985 regarding Bill C-74.

I have referred your letter to the Honourable Roland Penner, Attorney General, for his consideration.

Kindest regards.

Sincerely yours

Lucille Walesiak  
Correspondence  
Secretary

## APPENDICE «LEG-37-G»

Le 8 janvier 1986

Monsieur Paul C. Bélisle  
Greffier du Comité sénatorial  
permanent des affaires juridiques  
et constitutionnelles  
Sénat du Canada  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Monsieur,

En l'absence du Premier ministre M. Pawley, je tiens à vous remercier pour votre lettre au sujet du projet de loi C-74, que nous avons reçue le 30 décembre 1985.

J'ai transmis au plus tôt cette lettre à l'honorable Roland Penner, procureur général, pour qu'il en prenne connaissance.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments dévoués.

Lucille Walesiak  
Secrétaire,  
Service de la correspondance



## APPENDIX "LEG-37-H"

January 8, 1986

Dear Mr. Bélisle:

Thank you for your letter of December 24th advising me that the Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs will commence its consideration of Bill C-74, "An Act to amend the Constitution Act, 1867 and the Electoral Boundaries Readjustment Act and to provide for certain matters in relation to the 1981 decennial census" on January 20th. I appreciate your thoughtfulness in keeping me informed.

Sincerely,

David Peterson

Mr. Paul C. Bélisle  
Clerk of the Standing Senate Committee on Legal and  
Constitutional Affairs,  
The Senate of Canada,  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

## APPENDICE «LEG-37-H»

Le 8 janvier 1986

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 24 décembre me prévenant que le Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles commencera le 20 janvier l'étude du projet de loi C-74, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales et pourvoyant à certaines questions relativement au recensement décennal de 1981. J'apprécie votre prévenance en cette matière et vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes bons sentiments.

David Peterson

Monsieur Paul C. Bélisle  
Greffier du Comité sénatorial permanent des affaires  
juridiques et constitutionnelles  
Sénat du Canada  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

(On Bill S-7)

Mr. Hugh R. Cowan, Counsel, Gowling and Henderson.

(Sur le projet de loi S-7)

M. Hugh R. Cowan, avocat, Gowling et Henderson.

(On Bill C-74)

Mr. Jean-Marc Hamel, Chief Electoral Officer of Canada.

(Sur le projet de loi C-74)

M. Jean-Marc Hamel, directeur général des élections du Canada.



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Thursday, January 30, 1986  
Tuesday, February 4, 1986

Le jeudi 30 janvier 1986  
Le mardi 4 février 1986

Issue No. 38

Fascicule n° 38

## Third proceedings on:

## Troisième fascicule concernant:

The Examination of Bill C-74, "An Act to amend the Constitution Act, 1867 and the Electoral Boundaries Readjustment Act and to provide for certain matters in relation to the 1981 decennial census".

L'étude du projet de loi C-74, «Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales et pourvoyant à certaines questions relatives au recensement décennal de 1981».

## First proceedings on:

## Premier fascicule concernant:

The Examination of the subject-matter of Bill C-67, "An Act to amend the Parole Act and the Penitentiary Act" and the subject-matter of Bill C-68, "An Act to amend the Parole Act, the Penitentiary Act, the Prisons and Reformatories Act and the Criminal Code".

L'étude concernant le Projet de loi C-67, «Loi modifiant la loi sur la libération conditionnelle de détenus et la Loi sur les pénitenciers» et la teneur du Projet de loi C-68, «Loi modifiant la Loi des détenus, la Loi sur les pénitenciers, la Loi sur les prisons et les maisons de correction et le Code criminel».

## INCLUDING

## Y COMPRIS

Committee's Fifteenth Report  
on authority to Travel

Le quinzième rapport du Comité  
concernant l'autorité de voyage

WITNESS:

TÉMOIN:

(See back cover)

(Voir à l'endos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Barootes	*MacEachen (or Frith)
Buckwold	Macquarrie
Cools	Robichaud
Doyle	*Roblin (or Doody)
Fairbairn	Stanbury
Lewis	Stewart
MacDonald ( <i>Halifax</i> )	( <i>Antigonish-Guysborough</i> )

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

### *Changes in the Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Cools for that of the Honourable Senator Buckwold (*January 29, 1986*).

The name of the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*) for that of the Honourable Senator Neiman (*January 29, 1986*).

The name of the Honourable Senator Macquarrie for that of the Honourable Senator Robertson (*February 3, 1986*).

The name of the Honourable Senator Buckwold for that of the Honourable Senator Hastings (*February 4, 1986*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Barootes	*MacEachen (ou Frith)
Buckwold	Macquarrie
Cools	Robichaud
Doyle	*Roblin (ou Doody)
Fairbairn	Stanbury
Lewis	Stewart
MacDonald ( <i>Halifax</i> )	( <i>Antigonish-Guysborough</i> )

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

### *Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 66(4) du Règlement la liste des membres du comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Cools substitué à celui de l'honorable sénateur Buckwold (*le 29 janvier 1986*).

Le nom de l'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*) substitué à celui de l'honorable sénateur Neiman (*le 29 janvier 1986*).

Le nom de l'honorable sénateur Macquarrie substitué à celui de l'honorable sénateur Robertson (*le 3 février 1986*).

Le nom de l'honorable sénateur Buckwold substitué à celui de l'honorable sénateur Hastings (*le 4 février 1986*).



## ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, December 17, 1985:

"With leave of the Senate.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Macdonald (*Cape Breton*):

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine the subject-matter of the Bill C-68, intituled: "An Act to amend the Parole Act, the Penitentiary Act, the Prisons and Reformatories Act and the Criminal Code", in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips,

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine the subject-matter of the Bill C-67, intituled: "An Act to amend the Parole Act and the penitentiary Act", in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate January 29, 1986:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Nurgitz, seconded by the Honourable Senator Marshall, for the third reading of the Bill C-74, intituled: "An Act to amend the Constitution Act, 1867 and the Electoral Boundaries Readjustment Act and to provide for certain matters in relation to the 1981 decennial census".

After debate,

In amendment, the Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator MacEachen, P.C., that the Bill be not now read the third time but that it be referred back to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for further consideration.

After debate, and—

The question being put on the motion in amendment, it was—

Resolved in the affirmative."

## ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du 17 décembre 1985:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Macdonald (*Cap-Breton*).

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-68, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, la Loi sur les pénitenciers, la Loi sur les prisons et les maisons de correction et le Code criminel», avant que ce projet de loi ne soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-67, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur la libération conditionnelle de détenus et la Loi sur les pénitenciers», avant que ce projet de loi ne soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du 29 janvier 1986:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Nurgitz appuyé par l'honorable sénateur Marshall, tendant à la troisième lecture du Projet de loi C-74, intitulé: «Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales et pourvoyant à certaines questions relatives au recensement décennal de 1981».

Après débat,

En amendement, l'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur MacEachen, C.P., que le projet de loi ne soit pas lu la troisième fois maintenant, mais qu'il soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour étude plus approfondie.

Après débat,

La motion en amendement, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JANUARY 30, 1986  
(53)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, *in camera* at 9:30 a.m., this day, the Deputy Chairman the Honourable Senator Nathan Nurgitz, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Cools, Doody, Fairbairn, Frith, Hastings, Lewis, Nurgitz, Robichaud, Stanbury and Stewart (*Antigonish-Guysborough*) (10).

*In attendance: From the Library of Parliament:* Don Macdonald, Research Officer.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated December 17, 1985 commenced its consideration of the subject-matter of Bill C-67 intituled: "An Act to amend the Parole Act and the Penitentiary Act" and the subject-matter of Bill C-68 intituled: "An Act to amend the Parole Act, the Penitentiary Act, the Prisons and Reformatories Act and the Criminal Code".

*It was agreed.*—That the Committee schedule Mr. Leo Barry, Leader of the Opposition of Newfoundland, Dr. William Gillis, Leader of the Opposition of Nova Scotia and Professor André Bernard of the University of Québec in Montréal to appear before the Committee the week of February 3rd, 1986.

The Honourable Senator Fairbairn moved,—That reasonable travelling and living expenses and (if requested) a per diem allowance to be determined by the Chairman and the Deputy Chairman of the Committee, be paid to Professor André Bernard who is scheduled to appear before the Committee to give evidence on Bill C-74.

In amendment, the Honourable Senator Frith moved,—That the words "or any other witness" be added immediately after the words "André Bernard".

The question being put on the motion in amendment, it was—

Resolved in the affirmative.

The question being put on the main motion it was—

Resolved in the affirmative.

The Committee considered its Fifteenth Report to the Senate recommending that it be empowered to adjourn from place to place in Canada for its examination of the subject-matter of Bills C-67 and C-68.

After debate, it was—

*Agreed.*—That the Deputy Chairman present the Fifteenth Report to the Senate.

It was,—

*Agreed.*—That subject to modifications approved by the Chairman and the Deputy Chairman, the outline of the travel schedule of the Committee be as follows:

Monday, February 10, 1986—Drumheller, Alberta

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 30 JANVIER 1986  
(53)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 30, sous la présidence du vice-président, l'honorable sénateur Nathan Nurgitz (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Cools, Doody, Fairbairn, Frith, Hastings, Lewis, Nurgitz, Robichaud, Stanbury et Stewart (*Antigonish-Guysborough*) (10).

*Également présent: De la Bibliothèque du Parlement:* M. Don Macdonald, attaché de recherche.

Le Comité, conformément à son ordre de renvoi du 17 décembre 1985, commence à étudier la teneur du projet de loi C-67 intitulé: «Loi modifiant la Loi sur la libération conditionnelle de détenus et la Loi sur les pénitenciers» et la teneur du projet de loi C-68 intitulé: «Loi modifiant la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, la Loi sur les pénitenciers, la Loi sur les prisons et les maisons de correction et le Code criminel».

*Il est convenu.*—Que le Comité prévoie la comparution successive de MM. Léo Barry, chef de l'Opposition de Terre-Neuve, William Gillis, chef de l'Opposition de la Nouvelle-Écosse et du Dr André Bernard de l'Université du Québec à Montréal, au cours de la semaine du 3 février 1986.

L'honorable sénateur Fairbairn propose,—Que des dépenses raisonnables de déplacement et de séjour et (au besoin), qu'une allocation journalière soient fixées par le président et le vice-président du Comité, à l'intention du Dr André Bernard qui doit comparaître devant le comité pour témoigner sur le projet de loi C-74.

En amendement, l'honorable sénateur Frith propose,—Que les termes «ou d'autres témoins» soient ajoutés immédiatement après «André Bernard» et que le verbe «doit» soit mis à la 3<sup>e</sup> personne du pluriel.

La question, mise aux voix sur la motion d'amendement est adoptée.

La question mise aux voix sur la motion principale est adoptée.

Le Comité étudie son quinzième rapport au Sénat dans lequel il recommande d'être autorisé à se déplacer au Canada pour examiner la teneur des projets de Loi C-67 et C-68.

Après discussion, il est—

*Convenu.*—Que le vice-président présente le quinzième rapport au Sénat.

Il est,—

*Convenu.*—Que sous réserve des modifications approuvées par le président et le vice-président, le Comité fasse le périple suivant:

Le lundi 10 février 1986—Drumheller (Alberta)

Tuesday, February 11, 1986—Prince Albert, Saskatchewan  
 Wednesday, February 12, 1986—Stony Mountain, Manitoba

It was,—

*Agreed*,—That a maximum of 5 members of the Committee and 2 staff persons be authorized to travel.

It was,—

*Agreed*,—That the Chairman and the Deputy Chairman in consultation with members of the Committee be authorized to decide on the membership travelling.

The Committee considered a budget estimated at \$9,270, for its travel to Drumheller, Prince Albert and Stony Mountain.

After debate, it was,—

*Agreed*,—That the Committee's existing budget for the period ending on March 31, 1986, cover the expenses of the travel.

Mr. Donald Macdonald, Research Officer from the Library of Parliament made a statement and answered questions.

At 11:00 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, FEBRUARY 4, 1986  
 (54)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:30 a.m., this day, the Deputy Chairman the Honourable Senator Nathan Nurgitz, presiding.

*Members of the Committee present*: The Honourable Senators Cools, Doody, Doyle, Fairbairn, Lewis, MacDonald (*Halifax*), Macquarrie, Nurgitz, Stanbury and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (10)

*Other Senators present*: The Honourable Senators Buckwold and Corbin.

*In attendance: From the Library of Parliament*: Mr. Louis Massicotte, Research Officer.

*Also in attendance*: The Official Reporters of the Senate.

*Witness*:

Dr. William J. Gillis, Leader of the Opposition, Province of Nova Scotia.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated January 28, 1986 resumed its consideration of Bill C-74, intitled: "An Act to amend the Constitution Act, 1867 and the Electoral Boundaries Readjustment Act and to provide for certain matters in relation to the 1981 decennial census".

The witness made a statement and answered questions.

At 11:00 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le mardi 11 février 1986—Prince Albert (Saskatchewan)  
 Le mercredi 12 février 1986—Stony Mountain (Manitoba)

Il est,—

*Convenu*,—Qu'un maximum de cinq membres du Comité et de deux membres du personnel soient autorisés à se déplacer.

Il est,—

*Convenu*,—Que le président et le vice-président, en consultation avec les membres du Comité, soient autorisés à décider quels membres effectueront le voyage.

Le Comité examine un budget évalué à 9 270 \$ pour son voyage à Drumheller, Prince Albert et Stony Mountain.

Après discussion, il est,—

*Convenu*,—Que le budget actuel du Comité pour la période se terminant le 31 mars 1986 couvre les frais de déplacement.

M. Donald Macdonald, attaché de recherche de la Bibliothèque du Parlement, fait une déclaration et répond aux questions.

A 11 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 4 FÉVRIER 1986  
 (54)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 30 sous la présidence du vice-président, l'honorable sénateur Nathan Nurgitz (président).

*Membres du comité présents*: Les honorables sénateurs Cools, Doody, Doyle, Fairbairn, Lewis, MacDonald (*Halifax*), Macquarrie, Nurgitz, Stanbury et Stewart (*Antigonish-Guysborough*) (10).

*Autres sénateurs présents*: Les honorables sénateurs Buckwold et Corbin.

*Également présent: De la Bibliothèque du Parlement*: M. Louis Massicotte, attaché de recherche.

*Aussi présents*: Les rapporteurs officiels du Sénat.

*Témoin*:

M. William J. Gillis, leader de l'opposition de la Nouvelle-Écosse.

Le Comité, conformément à son ordre de renvoi du 28 janvier 1986, poursuit son étude du projet de loi C-74, intitulé: «Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales et pourvoyant à certaines questions relatives au recensement décennal de 1981».

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

A 11 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*



## REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, January 30, 1986

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

## FIFTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the subject-matter of Bill C-67, intituled: "An Act to amend the Parole Act and the Penitentiary Act" and the subject-matter of Bill C-68, intituled: "An Act to amend the Parole Act, the Penitentiary Act, the Prisons and Reformatories Act and the Criminal Code" recommends that it be empowered to adjourn from place to place in Canada for its examination of the aforementioned legislation.

Respectfully submitted,

## RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 30 janvier 1986

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

## QUINZIÈME RAPPORT

Votre Comtié, auquel a été déferée la teneur du Projet de loi C-67, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur la libération conditionnelle de détenus et la Loi sur les pénitenciers» et la teneur du Projet de loi C-68, «Loi modifiant la Loi des détenus, la Loi sur les pénitenciers, la Loi sur les prisons et les maisons de correction et le Code criminel» recommande qu'il soit autorisé à se déplacer au Canada pour son étude de la législation ci-haut mentionnée.

Respectueusement soumis,

*Le vice-président*

Nathan Nurgitz

*Deputy Chairman*

# EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, February 4, 1986

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill C-74, to amend the Constitution Act, 1867 and the Electoral Boundaries Readjustment Act and to provide for certain matters in relation to the 1981 decennial census, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Nathan Nurgitz** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, I should like to deal with a small item of business before we hear from our witness this morning.

You will all have noticed that this committee will be putting on a great road show since it will be travelling in western Canada to three penal institutions in the provinces of Alberta, Saskatchewan and Manitoba. As yet, it is not quite certain who of us will be travelling, but I am sure the steering committee will appoint people to go. I would thank you all for volunteering.

There was a suggestion by members of the committee that the two persons who communicated with the committee last week, the opposition leaders of the Provinces of Newfoundland and Nova Scotia, should be invited to appear before us. Mr. Barry, the opposition leader of Newfoundland, was a little slow in getting back to us and has indicated that he will be unable to appear before the committee this week. Every reasonable option was left open to him, and he was unable to make any commitment. I thought I should point that out to the committee.

We have with us this morning Mr. William J. Gillis, the Leader of the Opposition of the Province of Nova Scotia. I believe Mr. Gillis has an opening statement.

**Mr. William J. Gillis, Leader of the Opposition, Province of Nova Scotia:** Mr. Chairman, honourable senators, the Canadian press report of your meeting of Thursday, January 23, 1986, which appeared in the Halifax *Chronicle-Herald* on January 24, 1986, started a feeling of considerable uncertainty and uneasiness in Nova Scotia about what would happen to the representation of Nova Scotia in the House of Commons if Bill C-74 passed the Senate without amendment. I just happen to have the front page of the *Chronicle-Herald* with the lead story in the paper of that day. Consequently, I asked to be given an opportunity to appear before this committee. I appreciate greatly your willingness to give me a hearing.

I have two hopes. My first is that it will be discovered that Bill C-74, as reported in the *Chronicle-Herald*, has been badly misunderstood, so that the fears prompted by the report will be shown to be groundless.

My second hope is that if the interpretation of Bill C-74 now current is accurate, and if the bill is to become law, an appropriate amendment will be made by the Senate in its role as a defender of what Sir John A. Macdonald and other partici-

# TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 4 février 1986

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le projet de loi C-74, modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales et pourvoyant à certaines questions relatives au recensement décennal de 1981, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Nathan Nurgitz** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, je tiens à apporter une petite précision avant que nous n'entendions le témoin qui comparait devant nous ce matin.

Vous savez tous que le Comité se rendra dans l'ouest du Canada, où il visitera trois pénitenciers dans les provinces de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba. Nous ne savons pas encore lesquels d'entre nous seront appelés à se déplacer, mais je suis sûr que le comité directeur arrêtera son choix. Je vous remercie tous de bien vouloir vous porter volontaires.

Certains membres du Comité avaient proposé que les deux personnes qui ont communiqué avec le Comité la semaine dernière, les chefs de l'opposition des provinces de Terre-Neuve et de Nouvelle-Écosse, soient invités à comparaître devant nous. Le chef de l'opposition de Terre-Neuve, M. Barry, a indiqué, après avoir pris un certain temps pour nous répondre, qu'il ne pourrait comparaître cette semaine. Nous avons fait tous les efforts raisonnables pour lui accorder une audience, mais il a été incapable de prendre un engagement quelconque. Je tenais à en informer les membres du Comité.

Nous avons avec nous ce matin M. William J. Gillis, chef de l'opposition de la Nouvelle-Écosse. Je crois que M. Gillis veut nous faire un exposé préliminaire.

**M. William J. Gillis, chef de l'opposition, province de Nouvelle-Écosse:** Monsieur le Président, honorable sénateurs, le compte rendu qu'a donné la Presse canadienne de votre séance du jeudi 23 janvier, et qui a paru dans le *Chronicle-Herald* de Halifax le 24 janvier, a créé beaucoup d'incertitude et d'inquiétude en Nouvelle-Écosse au sujet de ce qu'il adviendrait de la représentation de cette province à la Chambre des communes si le Sénat adoptait sans amendement le projet de loi C-74. J'ai justement ici la première page du *Chronicle-Herald*, sur laquelle figurait l'article en question. C'est ce qui m'a incité à demander à comparaître devant le Comité, et je vous suis très reconnaissant d'avoir bien voulu accepter de m'entendre.

Je caresse deux espoirs. Le premier, c'est qu'il sera démontré que le projet de loi C-74, tel qu'il a été décrit dans le *Chronicle-Herald*, a été très mal compris, de sorte que les craintes suscitées par l'article seraient sans fondement.

Le deuxième, c'est que, si l'interprétation que l'on donne actuellement du projet de loi C-74 s'avère exacte, et s'il est décidé d'adopter ce dernier, un amendement approprié y sera apporté par le Sénat, en sa qualité de défenseur des provinces que Sir John A. Macdonald et d'autres participants à la Con-

## [Text]

pants in the 1865 Confederation Conference called "the lower provinces."

Bill C-74 is no ordinary bill; it is a bill to amend the Constitution Act, 1867. It is an important bill and one with long-range implications for the Atlantic provinces.

Under the present law, the Constitution Act, 1974, the number of constituencies to be assigned to the four Atlantic provinces would total 34 in the redistribution after the 1981 census, 39 after the 1991 census, and 42 after the 2001 census. These projections are based on Statistics Canada population figures provided to the Senate by the Honourable Jacques Flynn on December 15, 1985. At the same time, the total number of seats in the House of Commons would increase as follows: after 1981, to 310; after 1991, to 343; and after 2001, to 369.

Under Bill C-74, there will be no increase whatsoever in the representation of the four Atlantic provinces after 1981, 1991 or 2001; however, the total number of seats in the House of Commons will increase as follows: after 1981, to 295; after 1991, to 296; after 2001, to 298. This increase is shown clearly in the tables presented by your colleague, Senator Flynn.

Although the basic rule to be followed in assigning seats in the House of Commons is representation by population, it is a principle, established and followed since 1870, that the rule of representation by population is not to be applied in its full rigour to the smaller provinces. They are to be given better-than-average treatment. In no instance before the introduction of Bill C-74 has that principle been ignored. It is being ignored in this bill. First, it is being broken flagrantly in the case of Newfoundland and, second, it is not being applied adequately in the case of Nova Scotia.

Given the regional community of interests, what happens to Newfoundland is important to Nova Scotia, and what happens to Newfoundland and Nova Scotia is important to both New Brunswick and Prince Edward Island.

Under the law now in effect, the Constitution Act, 1974, the rule of representation by population is followed far too closely to produce a result fair and just to the smaller provinces. In its original form, Bill C-74 would have produced results even less fair and just. It would have produced a House of Commons with a total of 288 seats in the redistribution based on the 1981 census, then 292 seats after the 1991 census, and 296 after the 2001 census. I am sure you are all familiar with the white paper which gives an outline on this effect.

All those new seats were to go to Ontario, Alberta and British Columbia, but that, it was complained, was still not close enough to strict representation by population. Consequently, the bill was amended. In its new form, the form in which it now appears before the Senate, there are to be additional new seats. Once again, all those new seats are for Ontario, Alberta and British Columbia.

## [Traduction]

férence constitutionnelle de 1865 considéraient comme déclassées.

Le projet de loi C-74 sort de l'ordinaire en ce sens qu'il vise à modifier la Loi constitutionnelle de 1867. C'est un projet de loi important qui aura des conséquences à long terme pour les provinces de l'Atlantique.

Aux termes des dispositions législatives actuelles, énoncées dans la Loi constitutionnelle de 1974, 34 circonscriptions seraient attribuées aux quatre provinces de l'Atlantique après le remaniement électoral basé sur le recensement de 1981, 39 après celui de 1991 et 42 après celui de 2001. Ces prévisions sont basées sur les données démographiques de Statistique Canada que l'honorable Jacques Flynn a présentées au Sénat le 15 décembre dernier. Par ailleurs, le nombre total de sièges à la Chambre des communes augmenterait selon la progression suivante: 310 après 1981; 343 après 1991 et 369 après 2001.

Or, le projet de loi C-74 ne prévoit aucune augmentation de la représentation des quatre provinces de l'Atlantique après 1981, 1991 ou 2001, alors que le nombre total de sièges passerait à 295 après 1981, à 296 après 1991 et à 298 après 2001. Cette augmentation est clairement démontrée dans les tableaux que vous a présentés le sénateur Flynn.

Si la règle fondamentale de la répartition des sièges à la Chambre des communes est celle de la représentation proportionnelle, il reste que, selon le principe établi en 1870 et suivi depuis, cette règle ne doit pas être rigoureusement appliquée aux petites provinces. Celles-ci sont censées bénéficier d'un traitement quelque peu préférentiel. Jamais on n'avait dérogé à ce principe jusqu'au dépôt du projet de loi C-74. Dans le cas de Terre-Neuve, le projet de loi constitue une violation flagrante de ce principe et, dans le cas de la Nouvelle-Écosse, le principe n'est pas appliqué comme il se doit.

Étant donné la communauté d'intérêts qui existe dans la région, tout ce qui arrive à Terre-Neuve est important pour la Nouvelle-Écosse, et ce qui arrive à Terre-Neuve et à la Nouvelle-Écosse est important pour le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard.

Aux termes de la Loi constitutionnelle de 1974 actuellement en vigueur, la règle de la représentation proportionnelle est appliquée bien trop rigoureusement pour donner un résultat juste et équitable pour les petites provinces. Dans sa forme initiale, le projet de loi C-74 aurait eu des résultats encore plus injustes et inéquitables. Le nombre total de sièges à la Chambre des communes serait passé à 288 par suite du remaniement électoral basé sur le recensement de 1981, puis à 292 après 1991 et à 296 après 2001. Je suis sûr que vous avez tous pris connaissance du Livre blanc décrivant l'effet prévu du projet de loi.

Tous les sièges supplémentaires devaient être attribués à l'Ontario, à l'Alberta et à la Colombie-Britannique, mais, au dire de certains, on aurait été encore trop loin de la représentation proportionnelle stricte. Le projet de loi a donc été modifié. Or, la nouvelle version du projet de loi, celle qu'étudie actuellement le Sénat, prévoit aussi des sièges supplémentaires, et ils sont encore tous destinés à l'Ontario, à l'Alberta et à la Colombie-Britannique.



[Text]

Under Bill C-74 the share of the House of Commons seats to be assigned to Nova Scotia and Newfoundland will decline. I think this is important because we are talking of a share or a percentage of the total House of Commons seats. This is shown by the following table drawn from the material presented by Senator Flynn.

1981 Census  
(Percentage of total House)

	Present Law	Bill C-74
Nova Scotia	3.9	3.7
Newfoundland	2.4	2.4

1991 Census

Nova Scotia	4.0	3.7
Newfoundland	2.9	2.3

2001 Census

Nova Scotia	4.1	3.7
Newfoundland	3.0	2.4

In this particular case, we are using the figures from Senator Flynn's table regarding the 1981 census. We are talking of percentages of the total house. Under the present law, Nova Scotia has 3.9 per cent of the total house. Under Bill C-74, Nova Scotia would have 3.7 per cent. Under the present law, Newfoundland would have 2.4 per cent of the present number of seats, and that stays level under Bill C-74. When we come to the 1991 census projections, Nova Scotia's percentage of the house goes from 4.0 per cent under the present law down to 3.7 per cent under Bill C-74. When we apply the projections of the 2001 census, we see that Nova Scotia has a percentage of 4.1 per cent under the present law and, under Bill C-74, it drops to 3.7 per cent. In the case of Newfoundland, there is a sharp drop as well. Under the present law, projecting to the census of 2001, Newfoundland drops from 3.0 per cent to 2.4 per cent under Bill C-74. You can see the decline of the percentage of the total house of the two provinces. These figures show that Bill C-74 would decrease the share of seats in the House of Commons to be allotted to Nova Scotia and Newfoundland. You can determine that if you add up the shares of Nova Scotia and Newfoundland, currently, under the present law, which comes up to 7.1 per cent of the House of Commons, and you can compare it with projections to 2001. Under Bill C-74, the two provinces would have 6.1 per cent of the total House, which means a drop of 1 per cent in terms of the share of the whole House taken jointly.

So, as I said, by 2001 this bill would decrease their share by one percentage point that is, to put it in terms of members, by three members in the House of about 295 members to 305 members. It is important to remember in the case of Nova Scotia, one member is equivalent to approximately 10 per cent of the province's representation. In the case of Newfoundland, where they have only seven, one member is equivalent to over

[Traduction]

Aux termes du projet de loi C-74, la part des sièges réservés à la Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve diminuera. A mon avis, c'est là une question importante, puisqu'il s'agit d'une proportion ou d'un pourcentage du nombre total de sièges de la Chambre des communes. Le tableau suivant, qui a été dressé à partir des données fournies par le sénateur Flynn, illustre bien la situation.

Recensement de 1981  
(Pourcentage du nombre total de sièges)

	Loi actuelle	Projet de loi C-74
Nouvelle-Écosse	3,9	3,7
Terre-Neuve	2,4	2,4

Recensement de 1991

Nouvelle-Écosse	4,0	3,7
Terre-Neuve	2,9	2,3

Recensement de 2001

Nouvelle-Écosse	4,1	3,7
Terre-Neuve	3,0	2,4

Prenons les chiffres donnés dans le tableau du sénateur Flynn pour le recensement de 1981. Il s'agit de pourcentages du nombre total de sièges. Aux termes de la loi actuelle, la part de la Nouvelle-Écosse est de 3,9p. 100. Le projet de loi C-74 lui accorderait 3,7p. 100 des sièges. La part de Terre-Neuve, qui est de 2,4p. 100 en vertu de la loi actuelle, demeurerait inchangée aux termes du projet de loi C-74. D'après les révisions découlant du recensement de 1991, la part de la Nouvelle-Écosse tomberait de 4p. 100 aux termes de la loi actuelle à 3,7p. 100 en vertu du projet de loi C-74. Pour le recensement de 2001, les pourcentages seraient respectivement de 4,1p. 100 et de 3,7p. 100. La province de Terre-Neuve subirait, elle aussi, une baisse considérable. En effet, selon les prévisions relatives au recensement de 2001, sa part tomberait de 3p. 100 aux termes de la loi actuelle à 2,4p. 100 en vertu du projet de loi C-74. Comme vous pouvez le voir, les deux provinces veraient diminuer leur pourcentage du nombre total de sièges à la Chambre. Ces données montrent que le projet de loi C-74 ferait diminuer la part des sièges attribués à la Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve. Prenons la part totale des sièges réservés à la Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve, qui s'élève à 7,1p. 100 aux termes de la loi actuelle, et comparons-la avec le pourcentage prévu pour 2001; les deux provinces n'auraient droit, en vertu du projet de loi C-74, qu'à 6,1p. 100 du nombre total de sièges, ce qui représente une baisse de 1 point de pourcentage de leur représentation totale.

Ainsi, comme je l'ai dit, en l'an 2001, la part des sièges attribués à ces deux provinces diminuerait de 1p. 100, ce qui ferait trois députés de moins par rapport à un nombre total de sièges d'environ 295 à 305. Il ne faut pas oublier que, dans le cas de la Nouvelle-Écosse, un siège équivaut à environ 10p. 100 de la représentation totale. A Terre-Neuve, qui ne compte que 7 députés, chaque siège équivaut à plus de 14p. 100 de la repré-

[Text]

14 per cent of the province's representation. A comparable change in the case of Ontario would be nine or 10 members. So you can understand a cut of that percentage, 10 per cent.

The full implication of this percentage change becomes apparent when we look at the size of the constituencies to be produced by these redistributions. We have been talking percentages of the whole House.

Now I would like to look at the numbers of people under redistribution. Nova Scotia and Newfoundland are the two smallest provinces to which the ordinary rules now apply. Yet these are the provinces which will suffer the largest increases in size of constituencies under Bill C-74. What will happen is shown in the table I give on the following page.

If you look at page 6 in my brief, it gives your average population in eight provinces, excluding P.E.I. and New Brunswick; also excluding the Northwest Territories and the Yukon, because these were the eight provinces under the ordinary rules that we were talking about. You can see that in the 1981 census, Nova Scotia, in terms of average population would have an average of 70,620 under the present law. Under Bill C-74, the average population in Nova Scotia constituency would go to 77,040, for an increase of 6,420. That is shown on the table. What it shows—and you can compare the other increases—is that this is the second highest increase of all of the eight provinces in the country in terms of increases in the average number of persons per constituency.

Then, looking at Newfoundland, it stands out even more starkly. You will see the average population under the present law in Newfoundland is 70,960, and under Bill C-74, using the 1981 census, the average size goes to 81,097, which is an increase of 10,137. It is clearly the biggest increase in population of the average size of constituencies. It is more than double any other, except Nova Scotia. So that gives you the flavor. As you go to 1991, you can trace what happens on through. You will see Nova Scotia goes from an average size of 65,071 to 82,818, which is an increase of 17,747, in terms of the size of the constituencies. This is the 1991 census, comparing the present law to Bill C-74, and this again is the second highest increase in the average of constituencies in the country. It is second only to Newfoundland, which goes from 63,890 under the present law to 91,271, for an increase of 27,381, as an average constituency size. This is very substantial.

When you come to the 2001 census, and look at the present law and compare it to Bill C-74, you can see again how Nova Scotia and Newfoundland lead the league. They are one, two. Nova Scotia goes from an average size of 62,866 up to 85,727,

[Traduction]

sentation totale. Pour l'Ontario, le chiffre comparable serait de 9 ou 10 députés. Alors, vous pouvez comprendre que 10 p. 100, c'est une baisse considérable.

Les conséquences d'une telle baisse deviennent évidentes quand on considère la taille des circonscriptions qui résulteraient des remaniements. Jusqu'à présent, nous avons parlé de pourcentages par rapport au nombre total de sièges à la Chambre.

Je voudrais maintenant examiner la question du remaniement de la carte électorale dans l'optique du nombre d'habitants par circonscription. La Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve sont les deux plus petites provinces actuellement visées par les règles ordinaires. Pourtant, ce sont ces deux provinces qui verront la taille de leurs circonscriptions augmenter le plus en vertu du projet de loi C-74. On peut voir quel serait l'effet du projet de loi d'après le tableau que je présente à la page suivante.

Si vous vous reportez à la page 6 de mon mémoire, vous verrez quelle est la population moyenne des circonscriptions de huit provinces. Sont exclus l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick, de même que les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon, puisqu'il s'agit des huit provinces visées par les règles ordinaires dont nous parlons. Vous pouvez voir que, pour le recensement de 1981, la Nouvelle-Écosse aurait en moyenne des circonscriptions 70 620 habitants aux termes de la loi actuelle. En vertu du projet de loi C-74, ce chiffre passerait à 77 040, ce qui représente une augmentation de 6 420. Cette augmentation, comme vous pouvez le voir d'après le tableau, puisqu'il indique également les chiffres des autres provinces, est la deuxième augmentation la plus importante parmi ces huit provinces.

Dans le cas de Terre-Neuve, l'écart est encore plus grand. Vous voyez que le nombre moyen d'habitants par circonscription y est actuellement 70 960, tandis qu'en vertu du projet de loi C-74 le recensement de 1981 donnerait en moyenne 81 097 habitants par circonscription, ce qui représente une hausse de 10 137. Il s'agit manifestement de l'augmentation la plus considérable du nombre moyen d'habitants par circonscription. L'augmentation est plus de deux fois supérieure à celle des autres provinces, exception faite de la Nouvelle-Écosse. Cela vous donne une idée de la situation. Si vous prenez les chiffres pour 1991, vous pouvez voir que le problème se poursuit. Le nombre moyen d'habitants par circonscription passe de 65 071 à 82 818 en Nouvelle-Écosse, ce qui représente une augmentation de 17 747. Je compare ici l'effet de la loi actuelle à celui du projet de loi C-74 en ce qui concerne le recensement de 1991, et encore une fois la Nouvelle-Écosse viendrait au deuxième rang en fait d'augmentation du nombre moyen d'habitants par circonscription. Seule Terre-Neuve connaîtrait une augmentation plus importante, le nombre moyen d'habitants par circonscription augmentant de 27 381 passant de 63 890 en vertu de la loi actuelle à 91 271. L'écart est considérable.

Si l'on passe au recensement de 2001 et que l'on compare les chiffres relatifs à la loi actuelle et au projet de loi C-74, on peut voir que la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve sont encore une fois en tête. Elles sont respectivement au premier et au



[Text]

an increase of 22,861. This is the second highest increase in terms of average size. But look at Newfoundland, Mr. Chairman. You will see it goes from an average size of 63,454, under the present law, to an unbelievably high figure of 99,714 under Bill C-74, for an increase in average size of 36,260. This is a very much higher average increase than any other province, and only Nova Scotia is second to it.

In the case of each redistribution, the increase in calculation of the constituencies in Newfoundland would be the highest in Canada. You can see that from the table. The increase in the population of constituencies, as I have indicated, is the highest in Canada. In each case the increase to which Nova Scotia would be subjected is second only to Newfoundland. That is illustrated clearly on the table. The unfairness of the formula on which Bill C-74 is based is shown clearly by the fact that Newfoundland, although a small province, after 1991 will have bigger constituency populations than Quebec, and after 2001, Newfoundland will have bigger constituency populations than Quebec, Ontario, and British Columbia, which are all large provinces. Newfoundland will be second only to Alberta, and is closing in very rapidly on Alberta in terms of average size.

Clearly, Mr. Chairman, Nova Scotia's relative position is worse under Bill C-74. It is hard to imagine any defence for what is being done to our neighbour, Newfoundland.

In contrast to the present law, Bill C-74 would deprive Nova Scotia and Newfoundland of new constituencies in the foreseeable future. This would be true in the case of New Brunswick also, after 1991. But there will be new constituencies for Alberta and British Columbia, and even for the largest province, Ontario. With the concentration of population in urban centres, the practical work of representing the rural and out-port constituencies will be put in fewer hands. While it is true that under Bill C-74, the constituencies in provinces such as Nova Scotia and Newfoundland could be adjusted in size to take care of the rural and out-port areas, this would be at the expense of the people in urban areas such as Halifax-Dartmouth, Sydney, and St. John's.

There is another point which may be of interest to senators from all parts of Canada. Bill C-74 would establish a new higher minimum membership in the House of Commons for most of the provinces. No province is to have fewer members than it now has as a result of the redistribution after the 1971 census. The new minimums would be—I am sure most of you or all of you are familiar with them—as they are listed here: Prince Edward Island is 4, unchanged; New Brunswick is 10, unchanged; then you have Newfoundland with a minimum of 7; Nova Scotia, 11; Manitoba, 14; Saskatchewan, 14; Alberta, 21; British Columbia, 28; Quebec, 75; Ontario, 95. I want to ask you if this new rigidity is desirable. If so, is there no more

[Traduction]

deuxième rang. Pour la Nouvelle-Écosse, le nombre moyen d'habitants par circonscription passe de 62 866 à 85 727, ce qui fait 22 861 habitants de plus. Il s'agit de la deuxième augmentation en importance. Considérez donc le cas de Terre-Neuve, Monsieur le président. Vous verrez que le nombre moyen d'habitants par circonscription passe de 63 454 en vertu de la loi actuelle au chiffre incroyable de 99 714 en vertu du projet de loi C-74. Cette hausse de 36 260 est de beaucoup supérieure à celle de n'importe quelle autre province, et la Nouvelle-Écosse vient au deuxième rang.

A chaque nouveau remaniement, c'est toujours Terre-Neuve qui viendrait au premier rang de toutes les provinces canadiennes pour l'augmentation de la taille des circonscriptions. Le tableau le montre bien. L'augmentation du nombre moyen d'habitants par circonscription, comme je l'ai indiqué, y est la plus élevée au Canada. Chaque fois, la Nouvelle-Écosse n'est devancée que par Terre-Neuve. Cela aussi est clairement démontré dans le tableau. On voit bien à quel point la formule prévue dans le projet de loi C-74 est injuste quand on constate que Terre-Neuve, malgré sa petite taille, se retrouverait après 1991 avec des circonscriptions plus peuplées que celles du Québec et que, après 2001, le nombre moyen d'habitants par circonscription y serait plus élevé qu'au Québec, en Ontario ou en Colombie-Britannique, qui sont toutes des provinces peuplées. A ce chapitre, Terre-Neuve ne le cède qu'à l'Alberta, dont elle se rapproche très rapidement.

De toute évidence, Monsieur le président, la situation relative de la Nouvelle-Écosse empirera sous l'effet du projet de loi C-74. Il est, par ailleurs, difficile d'imaginer quelque justification que ce soit pour le traitement que l'on veut faire subir à notre voisin, la province de Terre-Neuve.

Contrairement à la loi actuelle, le projet de loi C-74 priverait la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve de nouvelles circonscriptions dans un avenir prévisible. Cela vaut également pour le Nouveau-Brunswick après 1991. Par contre, l'Alberta, la Colombie-Britannique et même la province la plus peuplée, l'Ontario, auraient droit à de nouvelles circonscriptions. Par suite de l'urbanisation, la tâche d'assurer la représentation des circonscriptions rurales et éloignées sera confiée à un nombre de plus en plus restreint de députés. S'il est vrai que le projet de loi C-74 permettrait de rajuster la taille des circonscriptions de provinces comme la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve de façon à tenir compte des régions rurales et éloignées, cela se ferait au détriment de la population d'agglomérations urbaines comme Halifax-Dartmouth, Sydney et Saint-Jean.

Il convient de mentionner un autre point qui pourrait intéresser les sénateurs de toutes les régions du Canada. En vertu du projet de loi C-74, la plupart des provinces aurait droit à un nombre minimal de sièges plus élevé que le chiffre actuel. En aucun cas le nombre de sièges attribué à chaque province lors du remaniement basé sur le recensement de 1971 ne pourrait baisser. Les nouvelles limites minimales—et je suis sûr que la plupart d'entre vous, sinon tous, les connaissent—seraient les suivantes: Île-du-Prince-Édouard, 4, inchangé; Nouveau-Brunswick, 10, inchangé; Terre-Neuve, 7; Nouvelle-Écosse, 11; Manitoba, 14; Saskatchewan, 14; Alberta, 21; Colombie-Britannique, 28; Québec, 75; Ontario, 95. Cette nouvelle rigidité est-elle souhaitable? Dans l'affirmative, n'y a-t-il pas de



[Text]

rational basis for minimum memberships than the redistribution which took place after the census of 1971?

What is to be done? Insofar as representation of the 10 provinces is concerned, the rule of representation by population is a fair one for the assignment of seats in the lower house of a federal Parliament. However, the use of this rule assumes the presence of a strong, active upper house. When Nova Scotia agreed to the Confederation plan before 1867, the presence of a Senate with powers roughly comparable to those of the House of Commons was an absolute precondition. Accordingly, what would now be best would be the achievement of whatever constitutional amendments are necessary to enable the Senate to perform fully its constitutional duty to protect the interests of the smaller provinces. After such constitutional amendments have been made, it would be reasonable to move, as Bill C-74 now does, towards a more rigorous use of representation by population as the basis for membership in the House of Commons.

Another approach would be to leave the constitution unchanged insofar as representation in the House of Commons is concerned. In view of the understandable reluctance of the Senate to use its powers, the present law does not go nearly far enough towards providing better than average treatment for the smaller provinces. Clearly, it is unjust. However, the present law does have the advantage of having passed both the House of Commons and the Senate without dissent.

A third reaction would be to amend Bill C-74 to provide that, in the redistribution following the 1981 census, Nova Scotia and Newfoundland, and perhaps other small provinces, would receive the same number of constituencies as they would be given under the present law, with the provision for a review immediately after the 1991 census.

In conclusion, I again want to thank honourable senators for listening to my comments concerning this important bill.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Mr. Chairman, I would like to go back to this matter of percentage points, because it is complicated. I have a special reason for doing so. The Canadian Press story says that I said that Nova Scotia would undergo a 1 per cent drop in its representation. It would be interesting to see that carried into effect. We would need Solomon around to do the splitting, in that case. Of course, what I said—as I think our record will show—is that there would be a 1 percentage point drop, and, depending on how the figures break if it were worked out, it could be equivalent to a drop of one member in the case of Nova Scotia, and more than one in other cases.

Would the witness go over that once again? He touched upon it in his brief and I am not doing very well in my explanation.

[Traduction]

justification plus rationnelle pour l'établissement de limites minimales que le remaniement qui a suivi le recensement de 1971?

Que faudrait-il faire? En ce qui concerne la représentation des dix provinces, il est juste et équitable que les sièges de la chambre basse d'un parlement fédéral soient attribués selon la règle de la représentation proportionnelle. Cependant, cette règle suppose la présence d'une chambre haute active et puissante. Lorsqu'elle a accepté, avant 1867, la création d'une confédération, la Nouvelle-Écosse considérait comme une condition sine qua non la présence d'un Sénat ayant des pouvoirs à peu près comparables à ceux de la Chambre des communes. Par conséquent, la meilleure solution maintenant serait d'adopter les amendements constitutionnels nécessaires pour permettre au Sénat de s'acquitter pleinement de l'obligation de protéger les intérêts des petites provinces, que lui confère la Constitution. Une fois ces amendements adoptés, il serait raisonnable de faire ce que propose le projet de loi C-74, c'est-à-dire de tendre vers une application plus rigoureuse de la représentation proportionnelle pour déterminer le nombre de sièges auquel chaque province aurait droit à la Chambre des communes.

On pourrait également ne rien changer aux dispositions constitutionnelles relatives à la représentation. Cependant, étant donné que le Sénat hésite naturellement à user de ses pouvoirs, la loi actuelle n'est pas suffisamment généreuse à l'égard des petites provinces. Elle est manifestement injuste. Elle a toutefois l'avantage d'avoir été adoptée par les deux chambres.

Une troisième solution consisterait à modifier le projet de loi C-74 de façon que, à la suite du remaniement basé sur le recensement de 1981, la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve, et peut-être aussi d'autres petites provinces, se voient attribuer un nombre de circonscriptions égal à celui que prévoit la loi actuelle, sous réserve que la question soit réexaminée aussitôt après le recensement de 1991.

En conclusion, je tiens encore une fois à remercier les honorables sénateurs d'avoir bien voulu me permettre de faire ces observations sur ce projet de loi d'importance capitale.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Monsieur le président, étant donné la complexité de cette question des points de pourcentage, j'aimerais y revenir; j'ai d'ailleurs une raison spéciale de le faire. D'après l'article de la Presse canadienne, j'aurais dit que la représentation de la Nouvelle-Écosse chuterait de un p. 100. Ce serait intéressant de voir comment on s'y prendrait. Nous aurions sûrement besoin d'un Salomon pour faire le partage. Il va sans dire que ce que j'ai dit—comme nous pourrions certainement le lire dans le compte-rendu—c'est qu'il y aura une perte d'un point de pourcentage. Selon les chiffres qu'on obtiendrait le cas échéant, cela pourrait signifier la perte d'un député pour la Nouvelle-Écosse et de plus d'un pour d'autres provinces.

Le témoin pourrait-il revenir sur ce point? Il en a parlé dans son mémoire et je m'explique maladroitement.

[Text]

**Mr. Gillis:** When both Nova Scotia and Newfoundland are considered together and the number of seats they have is compared to the total size of the House of Commons, it would constitute a drop of 1 percentage point. I think that the best way to understand it is to consider the census of the year 2001. Under the present law, after the 2001 census, Nova Scotia and Newfoundland together would make up 7.1 per cent of the total membership of the house. Under Bill C-74, on the other hand, after the census of 2001, Nova Scotia and Newfoundland together would make up 6.1 per cent of the house. That means that they would be held constant, in terms of representation, and the house would become larger. In terms of percentage, comparing the number of members in the house, they would have lost 1 per cent.

If the number of members from Nova Scotia and Newfoundland, taken together, is compared to the number of members in the total house, at present there is a certain standing. If the number of members in the house is expanded through the addition of seats from other areas, and the number of members from Nova Scotia and Newfoundland is kept constant, those two provinces will then have a smaller percentage of the whole. Perhaps that is the best way to put it.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** I would assume that we are talking about three out of 300, are we not?

**Mr. Gillis:** Yes, something like that.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Suppose we considered two, one to each province; it would then be a 10 per cent drop in the case of Nova Scotia and a 14 per cent drop in the case of Newfoundland.

**Mr. Gillis:** It would be equivalent to that, yes.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** I would like to ask you about the tables you have used, because the data appears to be a little confusing. The ranking or the order of the provinces changes. For example, referring to the table at the top of page 6, in the left column, which represents conditions under the present law, British Columbia appears at the top as having the largest constituencies in terms of population, but under Bill C-74 British Columbia drops down to fourth place and Ontario is shown as having the largest constituencies in terms of population. Therefore, the increase is related to the province directly to the left of where the increase is entered. Perhaps you are trying to accomplish too much in one table.

**Mr. Gillis:** Possibly, but I will try to use the examples of Nova Scotia and Newfoundland. If you look at the table on page 6, and if you consider Nova Scotia, it just happens that, under the 1981 census, Nova Scotia and Newfoundland are directly opposite, so they are easy to follow. If you take B.C. after the 1981 census, under the present law it has the largest average size, but, if you go to the provisions under Bill C-74, although there is an increase in the average size for B.C. of 2,599, there are three other provinces, Ontario, Alberta and Quebec, that will have average constituencies that will be greater in size. I suppose that if I had more time and more

[Traduction]

**M. Gillis:** Si l'on combine la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve et si l'on compare le nombre de sièges de ces provinces son rapport au nombre total de sièges de la Chambre des communes, on obtient alors une baisse d'un point de pourcentage. Je crois que la meilleure façon de le comprendre, c'est de se fonder sur le recensement de 2001. En vertu de la loi actuelle, après le recensement de 2001, les députés de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve représenteraient au total 7,1 p. 100 de l'ensemble des députés de la Chambre des communes. Par contre, en vertu du projet de loi C-74, ce pourcentage serait de 6,1 p. 100 après le recensement de 2001. Cela signifie que le nombre de députés de ces provinces demeurerait inchangé en dépit de l'augmentation du nombre des députés de la Chambre. En pourcentage, la représentation de ces deux provinces à la Chambre des communes aurait diminué de un pour cent.

Si l'on compare à l'heure actuelle, le nombre de députés combiné de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve à l'ensemble des députés de la Chambre des communes, on constate que ces provinces se voient accorder une certaine importance. Si l'on augmente le nombre de sièges de la Chambre des communes en donnant davantage de sièges à certaines provinces, mais pas à la Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve, ces deux provinces auront alors un plus faible pourcentage de sièges. C'est peut-être la meilleure façon de présenter la chose.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Je dirais que nous parlons à peu près de trois sur trois cents?

**M. Gillis:** Oui, à peu près.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Supposons qu'il s'agisse de deux sièges, un pour chaque province; la baisse serait alors de 10 p. 100 dans le cas de la Nouvelle-Écosse et de 14 p. 100 dans le cas de Terre-Neuve.

**M. Gillis:** C'est cela, oui.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** J'aurais une question à poser au sujet des tableaux que vous avez utilisés, parce qu'on a du mal à s'y retrouver dans les données. Les provinces ne conservent pas le même rang. Par exemple, si je me reporte au tableau de la partie supérieure de la page 6, dans la colonne de gauche, qui correspond à la loi actuelle, la Colombie-Britannique occupe le premier rang du fait que ses circonscriptions sont les plus peuplées. Par contre, en vertu du projet de loi C-74, cette province passe à la quatrième place, et c'est l'Ontario qui occupe le premier rang. Par conséquent, l'augmentation s'applique à la province dont le nom figure juste à gauche. Peut-être avez-vous essayé de donner trop de renseignements dans un seul tableau.

**M. Gillis:** Peut-être, mais je tenterai d'utiliser les exemples de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve. Si vous jetez un coup d'œil au tableau de la page 6 et si vous prenez comme exemple la Nouvelle-Écosse, il se trouve que, pour le recensement de 1981, la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve sont en regard, de sorte qu'il est très facile de suivre l'évolution. Si vous prenez la Colombie-Britannique après le recensement de 1981, elle possède en vertu de la loi actuelle la population moyenne par circonscription la plus élevée. Toutefois, en vertu des dispositions proposées dans le projet de loi C-74, même si le chiffre augmente de 2 599 pour cette province, il y a trois



[Text]

paper I could have done two or three charts, but I think that this depiction does illustrate what I want to say.

If you look at the bottom table, which deals with the 2001 census, I think that Newfoundland is probably the best example to consider. Under the present law, Newfoundland has an average constituency size of 63,454. Then, on the right side of the table, which shows what will happen under Bill C-74, the average size of constituencies in Newfoundland jumps from 63,454 to 99,714. That is a huge increase of 36,260. It is by far the largest increase of average size constituencies of any province of the eight that are depicted here. I think that that is the way it should be traced.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** It has the largest increase, except for the province of Alberta.

**Mr. Gillis:** Yes, that is true.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** I accept that. You have asserted that the rule of representation by population has been the sort of ground norm but that it has always been tempered, perhaps specifically or generally, for the smaller provinces. You are defending that practice as being desirable, is that correct?

**Mr. Gillis:** The tradition, going back to the time before Confederation, was that there had to be a balance between the larger provinces and the smaller provinces, because with the smaller number of MPs, their points of view would not be presented. At that time, therefore, as I understand it, the Senate was much stronger and could stand up for the smaller provinces on a more equal basis. Since that time, through different governments and through two or three different systems of redistribution, there has always been that consideration. However, even though, theoretically, representation by population is a great concept, when there is no balance or check in the form of the Senate, in terms of effective action, the result is less fair to the smaller provinces. I am thinking of Newfoundland and Nova Scotia, but this affects Prince Edward Island, New Brunswick and, perhaps, Manitoba and Saskatchewan.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** I have one last question. The big argument put forward by the President of the Privy Council in favour of Bill C-74 really had nothing directly to do with the application of representation by population, although I think that was in the background of everyone's mind. His big argument was that the present law, the 1974 law, would produce a House of Commons which was too large. Is that an argument that cuts no ice with you, or is it an argument that this committee should consider seriously?

**Mr. Gillis:** Mr. Chairman, I am sure that honourable senators—particularly those who once sat in the other place—would know better than I the experiences there. Several arguments were put up with regard to having a House of Commons too large, in terms of wanting to save money. I have been finance critic in Nova Scotia and have some interest in this

[Traduction]

autres provinces—l'Ontario, l'Alberta et le Québec—qui le dépasseront. Je suppose que si j'avais eu plus de temps et plus de papier j'aurais pu faire deux ou trois tableaux, mais je crois que celui-ci illustre bien ma pensée.

Si vous jetez un coup d'œil au bas du tableau, après le recensement de 2001, je crois que Terre-Neuve est probablement le meilleur exemple à utiliser. En vertu de la loi actuelle, la population moyenne par circonscription est de 63 454. En vertu du projet de loi C-74, ce nombre passera de 64 454 à 99 714. L'augmentation est de 36 260 habitants. C'est énorme et c'est de loin l'augmentation la plus importante des huit provinces dont il est question ici. Je crois que c'est de cette façon que la situation devrait être exposée.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** C'est la hausse la plus importante, à l'exception de la province de l'Alberta.

**M. Gillis:** Oui, c'est vrai.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** C'est exact. Vous avez affirmé que la règle de la représentation proportionnelle est en quelque sorte la norme, mais qu'on ne l'a jamais appliquée strictement dans le cas des petites provinces. Vous estimez qu'une telle pratique est souhaitable, n'est-ce pas?

**M. Gillis:** Avant la Confédération, on a toujours estimé qu'il fallait un équilibre entre les provinces populeuses et les autres, parce qu'autrement, les petites provinces ayant peu de députés à la Chambre des communes, elles ne pourraient pas faire valoir leur point de vue. A cette époque, par conséquent, si je ne m'abuse, le Sénat avait beaucoup plus de pouvoir et pouvait défendre un peu plus d'égal à égal les petites provinces. Depuis ce temps, sous les différents gouvernements qui se sont succédé et avec les deux ou trois systèmes de redistribution que nous avons connus, il en a toujours été tenu compte. Toutefois, même si théoriquement la représentation proportionnelle est une très bonne idée, les petites provinces sont perdantes si le Sénat n'a pas les moyens de faire contrepoids à la Chambre des communes. Je songe à Terre-Neuve et à la Nouvelle-Écosse, mais cela touche également l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick et peut-être le Manitoba et la Saskatchewan.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** J'ai une dernière question. Le principal argument avancé par le président du Conseil privé en faveur du projet de loi C-74 n'avait vraiment rien à voir avec l'application de la représentation proportionnelle, même si je crois que tout le monde y pensait. Il estimait en effet que la loi actuelle, celle de 1974, aurait pour effet de trop augmenter le nombre de sièges à la Chambre des communes. N'êtes-vous pas sensible à cet argument? Pensez-vous que notre Comité devrait l'étudier sérieusement?

**M. Gillis:** Monsieur le président, je suis convaincu que les honorables sénateurs, surtout ceux qui ont déjà siégé à l'autre endroit, connaissent mieux que moi les faits. Plusieurs arguments ont été utilisés pour démontrer les dangers d'une Chambre des communes trop imposante, à cause des dépenses supplémentaires que cela entraînerait. J'ai été critique financier



[Text]

general topic. We know that monies might have to be spent in other ways if there are not as many MPs to do the job in Newfoundland and Nova Scotia, and Alberta and B.C., for that matter, because many people have demands that relate to the House of Commons and Parliament and they want to communicate with their Member of Parliament. But if you make your average size constituency much larger, as is shown for Newfoundland, going from an average of 70 thousand now to 100 thousand, someone will have to do the work. If you hired three or four assistants for a riding, or even one or two assistants, it would still cost a great deal of money and I'm not sure that there would be any great saving. You would be hiring more people to do the same job, and yet you would not have the key link between the constituents and their elected representatives.

I think that one of your witnesses—I believe it was Professor Christian—perhaps it was at a House of Commons hearing—pointed out that there is a crucial and key link between the constituents and the MP, and if you put it off to assistants it becomes very remote and you just do not get the same results, as difficult as it is for senators or MPs to try to intercede.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** You are arguing that the financial saving may not be great and it may also entail a loss in effective representation.

**Mr. Gillis:** Yes. Maybe in summary what I'm trying to say is that to keep the size of the House of Commons down may not save much, if any, money. My second point is that you are certainly not improving the quality of the interface between the elected members and the constituents who elect them.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Mr. Chairman, may I have a further question?

**The Deputy Chairman:** Yes.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** This is quite a different question, and one that just came to mind. Some time ago I did some work on the functions of the House of Commons, and one thing that impressed me was the fact that if you have a House of Commons that is fairly evenly divided in membership between the government and the opposition, the government side is almost always disadvantaged in committees. To start with you deduct the ministers, and then you cut back the parliamentary secretaries, generally to one committee each. The result is that the government is represented in committees by relatively inexperienced, junior members who are going to do a lot of scrambling. That will lead the government to engage in various shenanigans, pulling experienced members off one committee and putting them on another, and so on. Perhaps this is a leading question. I'm asking you if a larger House of Commons might help to solve that problem somehow.

[Traduction]

en Nouvelle-Écosse et ce sujet m'intéresse particulièrement. Nous savons qu'il faudrait peut-être dépenser de l'argent d'autres façons s'il n'y avait pas autant de députés pour faire le travail à Terre-Neuve, en Nouvelle-Écosse, en Alberta et en Colombie-Britannique, à en juger par le nombre de gens qui font des demandes qui s'adressent à la Chambre des communes et au Parlement et qui veulent communiquer avec leur député. En effet, si vous augmentez le nombre moyen d'habitants par circonscription, le faisant passer de 70 000 à 100 000 par exemple dans le cas de Terre-Neuve, il vous faudra quelqu'un pour faire le travail. Si vous embauchez trois ou quatre adjoints pour une circonscription, ou même seulement un ou deux, vos coûts seront malgré tout élevés et je ne suis pas convaincu que vous économiserez énormément d'argent. Il faudra embaucher plus de gens pour faire le même travail et vous ne disposerez pas, malgré tout, de ce lien indispensable entre les citoyens et leur représentant.

Je crois que l'un des témoins—il s'agissait si je ne m'abuse du professeur Christian, et c'était peut-être à une séance d'un Comité de la Chambre—a affirmé qu'il existait un lien crucial entre les électeurs et le député et que, si vous vous en remettez à des adjoints, vous n'obtenez tout simplement pas les mêmes résultats, étant donné les difficultés avec lesquelles peuvent être aux prises des sénateurs ou des députés en tentant d'intervenir.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Vous prétendez qu'on ne réaliserait peut-être pas d'économies importantes et que l'on pourrait nuire à l'efficacité de la représentation.

**M. Gillis:** Oui. Pour me résumer, je dirai qu'en essayant de ne pas augmenter le nombre de députés de la Chambre des communes on ne réussira peut-être pas à épargner beaucoup d'argent, en supposant même qu'on y parvienne. En deuxième lieu, je crois qu'on n'améliorera certainement pas de cette façon la qualité des échanges entre les membres élus et les citoyens à qui ils doivent leur siège.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Monsieur le président, puis-je poser une dernière question?

**Le vice-président:** Oui.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** C'est une question tout à fait différente et qui vient tout juste de me venir à l'esprit. J'ai effectué il y a quelque temps une étude sur le rôle de la Chambre des communes. J'ai notamment été surpris de constater que, lorsque les sièges sont répartis de façon assez égale à la Chambre des communes entre le gouvernement et l'opposition, le gouvernement est presque toujours désavantagé en Comité. On élimine d'abord les ministres et on ne prend en général qu'un seul secrétaire parlementaire par comité. Le gouvernement se retrouve ainsi représenté dans les comités par des députés de second rang assez inexpérimentés qui vont se lancer à la curée. Cela oblige le gouvernement à diverses manigances, par exemple à retirer des députés expérimentés d'un comité pour les affecter à un autre. Il s'agit peut-être d'une question tendancieuse, mais je voudrais vous demander si une augmentation du nombre de sièges à la Chambre des communes pourrait aider à résoudre ce problème de quelque façon.

[Text]

**Mr. Gillis:** It is a good point and obviously one about which you have given some thought. The same type of thing applies in an assembly where you have only 52 members and you have a host of committees. If ministers were eliminated from them, your pool would be very small. Certainly this would be one source of talent where you could give people experience and a chance to upgrade themselves and be ready to become opposition critics in certain areas, or, in fact, ministers should their turn come.

**Senator Macquarrie:** Mr. Chairman, I was particularly interested in the *quid pro quo* when the witness got to the idea of accepting a rigorous impression of "rep by pop" if we had a stronger Senate. He thinks that we should have the constitutional amendments to make a Senate which would perform its duty. Would the witness tell us what he has in mind for such a stronger and, I presume, better Senate.

**Mr. Gillis:** I am far from being a constitutional expert, particularly as it applies to changes that would relate to the upper house. Perhaps I could say briefly that some people advocate an elected Senate. I'm sure there are a number of pros and cons in doing that. Perhaps if there were an elected Senate in the country, and if agreement could be reached to make the appropriate amendments to carry that out, we might then have some of the types of protection that would be offered to the smaller provinces. Again I do not think I can really compare it to the United States system where the tiny states have the same number of senators as the Empire State, or California, for example. There is some offset in the fact that in the House of Representatives there are more representatives from the larger states and fewer from the smaller states. That would be one avenue. There may be others.

Senator Macquarrie is a professional in the field as well as being a distinguished politician. He could no doubt give the Leader of the Opposition in Nova Scotia some ideas on this. But, to summarize, one of the options would be an elected Senate that could be agreed on by all parties, and then amend the Constitution or adopt some other scheme. To be honest, I do not really know how one would go about it, but that is certainly one way to approach it.

**Senator Macquarrie:** I must thank the witness for his kind remarks. I had thought his paper an excellent one even before that, but after his compliments I would be enthusiastically in support of his views. I am wondering if the elected Senate idea might in fact run counter to what seems to be your legitimate view of something extra for the smaller provinces. I note, in all of the present rash of interest in an elected Senate, that the heaviest impetus seems to come from those parts of the country that are benefiting, shall we say, or getting better representation under the Constitution Act, 1974. The other day I received an open letter from an organization in our region—I am sure that every senator and member of the House of Commons received a copy—to the effect that this organization believes the Senate should be elected on a basis of proportional

[Traduction]

**M. Gillis:** C'est un bon point et vous y avez déjà réfléchi de toute évidence. La même chose s'applique dans une assemblée où vous n'avez que 52 députés et un grand nombre de comités. Si l'on supprimait les ministres, on disposerait de très peu de gens. Ce serait certes un lieu d'apprentissage où les gens pourraient acquérir de l'expérience, auraient la chance de s'améliorer et de se préparer à devenir critique de l'opposition dans un domaine, et même ministre une fois leur tour venu.

**Le sénateur Macquarrie:** Monsieur le président, j'ai surtout été intéressé par la solution de rechange envisagée par le témoin lorsqu'il a donné l'impression d'être prêt à accepter l'application rigoureuse de la représentation proportionnelle si nous renforçons les pouvoirs du Sénat. Il croit que nous devrions apporter des modifications à la Constitution qui permettraient au Sénat de remplir son rôle. Le témoin pourrait-il nous dire à quelles améliorations il songe?

**M. Gillis:** Je suis loin d'être un spécialiste des questions constitutionnelles surtout en ce qui concerne les changements qui seraient apportés à la chambre haute. Je pourrais peut-être rappeler brièvement que certaines personnes préconisent que le Sénat soit élu. Je suis convaincu qu'une telle proposition comporte à la fois des avantages et des inconvénients. Il se peut que, si les Sénateurs étaient élus et si l'on pouvait s'entendre pour apporter des modifications appropriées à cet égard, nous pourrions disposer de certaines protections dont profiteraient les petites provinces. Je ne crois pas que je puisse vraiment comparer notre système à celui des États-Unis où les États de moindre importance disposent du même nombre de sénateurs que l'État de New-York ou la Californie. Il y a une certaine compensation dans le fait qu'à la Chambre des représentants les États très peuplés comptent plus de représentants que les autres. Ce serait peut-être une solution. Il peut y en avoir d'autres.

Le sénateur Macquarrie est un spécialiste dans ce domaine, tout en étant un homme politique éminent. Il pourrait sans l'ombre d'un doute donner des conseils au leader de l'opposition de la Nouvelle-Écosse à cet égard. Mais, pour résumer, on pourrait peut-être opter pour la solution d'un Sénat élu, que pourraient accepter tous les partis, et modifier en conséquence la Constitution ou recourir à quelque autre système. Pour être honnête, je ne sais vraiment pas comment on y parviendrait, mais il s'agit assurément d'une façon d'aborder le problème.

**Le sénateur Macquarrie:** Je dois remercier le témoin de ses aimables remarques. J'avais trouvé son mémoire excellent même avant cela, mais maintenant c'est avec beaucoup d'enthousiasme que j'appuierai ses vues. Je me demande si l'idée d'un Sénat élu ne risquerait pas d'aller en fait à l'encontre de ce qui semble être votre idée légitime d'un petit avantage pour les provinces faiblement peuplées. Je remarque, dans l'emballement actuel pour un Sénat élu, que l'impulsion la plus forte semble venir des régions du pays qui profitent d'une meilleure représentation en vertu de la Loi constitutionnelle de 1974. L'autre jour, j'ai reçu une lettre ouverte d'un organisme de notre région. Je suis convaincu que tous les sénateurs et tous les députés de la Chambre des communes en a reçu un exemplaire. Cette organisation demande que les sénateurs soient



*[Text]*

representation, claiming that this would give Atlantic Canada a stronger place in the Senate.

Unless I am missing something in the cold weather here, I think it would achieve exactly the opposite, that there would be fewer Atlantic senators under that formula than at present. In other words, I think that the present Senate seems to have given heavier recognition of the Maritime rights in this regard—being a small province you would need some compensation—than anything that we would likely get out of an elected one. We talk so much about an elected Senate. Senator Inman has said that they were talking about it 84 years ago, but it has not come to pass. However, that is an interesting suggestion. Of course, we in Prince Edward Island have always loved the Senate, because of the senatorial floor that has kept our four seats in the House of Commons. We would long ago have had only two had it not been for that.

**Senator Doody:** I would like to thank the witness for his stirring defence of Newfoundland's rights, but there is one thing that we should remember. The witness, quite properly, says that when Nova Scotia agreed to Confederation in 1867, the powers of the Senate were an absolute pre-condition. However, I do not think that that argument can apply to Newfoundland. By 1949 the Senate had pretty well reached the plateau that it currently sits on. I believe that the people of Newfoundland were quite aware of this fact at the time of Confederation, and I wonder if it entered into the discussions at all. There was no outcry in Newfoundland for a loud voice in the Senate to protect the regional interests of Newfoundland at the time of Confederation.

**Mr. Gillis:** It is true that the situation for Nova Scotia and the other provinces involved in 1867 were different. However, the case of Newfoundland screams out when you consider the expected size of the constituencies by the year 2001.

**Senator Doody:** I agree, but for a different reason.

**Mr. Gillis:** I think you have made a valid point, but Newfoundland shows the situation best. I had the privilege of working in Newfoundland over three different summers. I spent one summer on the Island of Newfoundland and two summers on the south-west coast, so I have some idea of the vastness of the regions. I can imagine that servicing these regions as a Member of Parliament would be a horrendous task, even though it would be balanced out by the fact that most of the population would be in the constituencies around St. John's. I know that the same thing applies in other parts of the country, in many of the provinces. However, Newfoundland's case is very special, and I am sure that you share my concern.

**Senator Stanbury:** I am particularly concerned about the figures the witness has produced which, as he says, originally came from Senator Flynn. They show a huge increase in the populations of the constituencies, particularly in Newfoundland and Nova Scotia. It is also clear from the previous situation that other smaller provinces, such as Saskatchewan and Manitoba, were given some advantage, too. The effect of Bill

*[Traduction]*

élus sur la base de la représentation proportionnelle, sous prétexte que cela renforcerait l'influence des provinces de l'Atlantique au Sénat.

A moins que quelque chose ne m'échappe, je crois qu'on parviendrait exactement à l'effet contraire, c'est-à-dire que les provinces de l'Atlantique auraient moins de représentants qu'à l'heure actuelle. Autrement dit, je crois que le Sénat actuel reconnaît mieux les droits des Maritimes à cet égard—c'est-à-dire que les petites provinces ont besoin d'une certaine compassion—que ce ne serait vraisemblablement le cas avec un Sénat élu. Nous parlons tellement d'un Sénat élu. Le sénateur Inman a dit qu'on en parlait déjà il y a 84 ans et que l'idée n'a jamais été retenue. Il s'agit toutefois d'une suggestion intéressante. Il va sans dire que l'Île-du-Prince-Édouard a toujours aimé le Sénat, parce que grâce à lui, nous avons toujours conservé nos quatre députés. Nous n'en aurions plus que deux depuis longtemps n'eussent été des sénateurs.

**Le sénateur Doody:** J'aimerais remercier le témoin de défendre avec autant d'enthousiasme les droits de Terre-Neuve, mais il y a une chose que nous devrions nous rappeler. Le témoin dit à juste titre que, lorsque la Nouvelle-Écosse a accepté la création de la Confédération en 1867, les pouvoirs du Sénat étaient une condition préalable absolue. Toutefois, je ne crois pas que cet argument puisse s'appliquer à Terre-Neuve. En 1949, le Sénat était à peu de chose près le même qu'aujourd'hui. Je crois que les Terre-neuviens étaient tout à fait au courant de ce fait au moment de leur entrée dans la Confédération et je me demande s'il y a eu des discussions à ce sujet. En tout cas, il n'y a pas eu à l'époque de tolérance à Terre-Neuve pour que cette province soit bien représentée au Sénat afin de protéger ses intérêts régionaux.

**M. Gillis:** Il est vrai que la situation de la Nouvelle-Écosse et des autres provinces en cause en 1867 était différente. Toutefois, le cas de Terre-Neuve est frappant si l'on tient compte du nombre d'habitants que devrait compter chaque circonscription d'ici 2001.

**Le sénateur Doody:** J'en conviens, mais pour une raison différente.

**M. Gillis:** Je crois que vous avez fait ressortir un bon point, mais le cas de Terre-Neuve est plus typique. J'ai eu la chance de travailler à Terre-Neuve pendant trois étés. J'ai passé un été sur l'île de Terre-Neuve et les deux autres sur la côte sud-ouest. J'ai donc une idée de l'immensité des régions. Je pense que servir ces régions en tant que député du Parlement constituerait une tâche monumentale, même si l'on tient compte du fait que la majorité de la population se retrouverait dans des circonscriptions situées aux environs de Saint-Jean. Je sais que la même remarque est valable ailleurs au pays, dans un grand nombre de provinces. Toutefois, le cas de Terre-Neuve est très spécial et je suis sûr que vous me comprenez.

**Le sénateur Stanbury:** Je suis particulièrement sensible aux chiffres qu'a fournis le témoin, lesquels, comme il le dit, proviennent du sénateur Flynn. Ils font ressortir une forte augmentation de la population des circonscriptions, surtout à Terre-Neuve et en Nouvelle-Écosse. Nous savons également que d'autres petites provinces, la Saskatchewan et le Manitoba par exemple, se voyaient aussi accorder un avantage jusqu'ici.



[Text]

C-74 seems to be that they would lose that advantage and would be put, you might say, into a category which represents them more fairly as among the other provinces, though it does not take into account the rural nature of the populations and the way in which the populations are spread out through the geographic areas involved. The system that was used until Bill C-74 was introduced—which was invented by the Right Honourable John Diefenbaker and the Honourable Allan MacEachen, I believe—recognized the problem that smaller provinces required additional representation.

Then there came a need for change and a need to recognize the last census. As a result, a bill was introduced in the last Parliament to adjust the figures and to take into account the population spread. That bill was never passed.

The witness has said that the present law is unfair, but that he is prepared to accept it because it is there. Were there any differences in the proposed law, which has now been scrapped, or, at least, has been set aside, which would have given larger representation? Under Bill C-74 Manitoba goes down from 15 to 14; Nova Scotia goes back down to 11; Newfoundland goes back down to 7, and so on. There is an interim step, and I gather that there is a bill which sits in a position where it might be revitalized and passed very quickly if proper procedure was followed. Given these facts, would that be a fairer solution than what exists under the present law or what is proposed in Bill C-74?

**Mr. Gillis:** I am not familiar with the legislation that was never passed. The point I was trying to make is that under the present law there is still some concern about the smaller provinces being heard properly, particularly considering that the Senate has not become what it was intended to become in 1867. Some people are still not happy with that fact, but the point I am trying to make is that before Bill C-74 was amended recently it was not as fair as the present law and that with the further amendments it is even more unfair to the smaller provinces. I can understand the desperation of the people of some of the other provinces, too. I am not trying to put down Alberta, British Columbia or Ontario or any other areas where there is a need for representation. However, the further you go away from the present law, the less fair it seems to get, when you consider giving a voice to Newfoundland, Nova Scotia and the smaller provinces, particularly in light of the fact that the Senate is what it is and not what was anticipated in 1867.

**Senator Fairbairn:** My question follows on the point raised by Senator Macquarrie. Do I understand from your brief that if adjustments were to be made here, the more practical and desirable course would be to deal with the problem through the House of Commons rather than through constitutional amendment or, I suppose one can draw from your remarks, through establishing the powers of the Senate as they were originally perceived. In other words, do you feel that the more realistic means of redressing or maintaining a balance is through representation in the House of Commons rather than through constitutional amendment or through the Senate?

[Traduction]

Il semble que le projet de loi C-74 leur retirera cet avantage et leur donnera une représentation plus normale, si l'on peut dire, par rapport aux autres provinces, même s'il ne tient pas compte de la nature rurale des populations et de la façon dont ces dernières sont réparties sur les territoires en cause. Le régime en vigueur avant le dépôt du projet de loi C-74—qui, je crois, aurait été créé par le Très Honorable John Diefenbaker et l'honorable Allen MacEachen—reconnaissait que les provinces les moins peuplées avaient besoin d'être mieux représentées.

Puis il a fallu procéder à une réforme et tenir compte du dernier recensement. On a donc déposé un projet de loi au cours de la dernière législature, afin de rajuster les chiffres en fonction de la répartition de la population. Ce projet de loi n'a jamais été adopté.

Le témoin a déclaré que la loi actuelle est injuste, mais qu'il est disposé à s'y conformer. Le projet de loi qui a été abandonné ou, du moins mis de côté comportait-il des différences qui auraient assuré une meilleure représentation des provinces peu peuplées? Aux termes du projet de loi C-74, au Manitoba, le nombre de députés passe de 15 à 14 en Nouvelle-Écosse, il revient à 11, à Terre-Neuve, il revient à 7, et ainsi de suite. Il semblerait qu'on puisse réviser et adopter très rapidement l'ancien projet de loi si l'on procédait comme il se doit. Serait-ce là une solution plus juste que de conserver la loi actuelle ou d'adopter le projet de loi C-74?

**M. Gillis:** Je ne connais pas la teneur du projet de loi qui n'a jamais été adopté. J'essayais de vous expliquer qu'aux termes de la loi actuelle, on s'inquiète toujours de la représentation équitable des provinces les moins peuplées, surtout si l'on considère que le Sénat n'est pas devenu ce qu'on escomptait en 1867. Certaines personnes déplorent encore cette situation, mais ce que j'essaie de vous dire, c'est qu'avant que le projet de loi C-74 ne soit récemment modifié, il n'était pas aussi équitable que la loi actuelle pour ces provinces et que depuis que des modifications y ont été apportées, il l'est encore moins. Je puis comprendre que la population de certaines provinces soit également au désespoir. Je n'essaie pas de rabaisser l'Alberta, la Colombie-Britannique ou l'Ontario ou toute autre région où il faut une représentation, mais plus on s'écarte de la loi actuelle, moins les choses semblent devenir équitables lorsqu'on envisage d'accorder une meilleure représentation à Terre-Neuve, à la Nouvelle-Écosse et à d'autres provinces peu peuplées, surtout compte tenu du fait que le Sénat ne joue pas aujourd'hui le rôle qu'on croyait lui confier en 1867.

**Le sénateur Fairbairn:** Ma question se rapporte au point soulevé par le sénateur Macquarrie. Dois-je comprendre d'après votre mémoire que si des rajustements devaient être apportés, la meilleure solution serait de régler le problème par le biais de la Chambre des communes plutôt qu'en modifiant la Constitution ou, si l'on s'inspirait de vos observations, en redonnant au Sénat les pouvoirs qu'il était censé avoir à l'origine? En d'autres termes, estimez-vous que le moyen le plus réaliste de rétablir ou de maintenir l'équilibre, c'est de modifier la représentation à la Chambre des communes au lieu de toucher à la Constitution ou au Sénat?

[Text]

**Mr. Gillis:** To put it another way, I think the best idea would be representation by population. However, there should be a balance on the Senate side. In other words, to abandon the Senate and go straight to representation by population would leave the smaller provinces in terrible shape. It may even mean that there would no longer be a Senate forum and that Prince Edward Island would be reduced to, say, one seat.

Therefore, if it can be done, I say there should be reform of the Senate, if that is possible, in order that the Senate may have its rightful place. That, I suppose, is my first choice. If that can be done, then we can move further along the trail of representation by population. However, if that is not done and there is not some type of balance to the House of Commons, then an unfair situation arises where the voice of the smaller provinces grows weaker and weaker in an enlarged House of Commons.

**The Deputy Chairman:** I intend to move around the room for further questions, but just while the thought is fresh in my mind, in reading the *House of Commons Debates*, an opposition member raised the point that one of the important factors was the kind of service and facilities available to a member to service larger constituencies, and that point has never been touched upon here. I do not know whether it is unfair to ask you as a member of a provincial legislature who is not, perhaps, familiar with the kind of member services in the House of Commons, but that was an argument advanced, and no one has ever touched upon it.

**Mr. Gillis:** Are you saying that the argument is that members could do more, given more support services, and so on?

**The Deputy Chairman:** Yes. My understanding is that 15 years or so ago members shared a secretary and now they have a small staff of their own and have the ability to offer service right in their own constituency by virtue of having a federal constituency office. That point has never been touched upon in this committee. I do not know that there were any questions with respect to this matter but I do recall that one of the Liberal members was commenting, during either first or second reading of the bill in the House of Commons, that that was really where he felt the rub. In other words, it was important to expand those services so that if a constituency went, perhaps, from 70,000 to 80,000, the important thing for him was not that he had 10,000 new constituents but that he had perhaps 2 more staff members. I am just remarking that no one has touched upon that point here in this committee.

**Mr. Gillis:** Mr. Chairman, perhaps I can take a crack at it. I think it is fine to say that, by providing more funds and more staff, you can help overcome the problem. I have no doubt that in a general way it is true that if you compare the situation now to 15 years or 25 years ago, today there is certainly more staff and more resources and things generally happen more quickly. However, at the same time, as an elected representative in Nova Scotia, I say that you cannot replace the intimate

[Traduction]

**M. Gillis:** Pour exprimer les choses autrement, je pense que le mieux serait d'assurer une représentation selon la population. Toutefois, le Sénat devrait faire contrepoids. En d'autres termes, si l'on abandonnait le Sénat pour assurer une représentation selon la population, les provinces les moins peuplées seraient dans une très mauvaise position. Cela signifierait peut-être même que le Sénat disparaîtrait et que la représentation de l'Île-du-Prince-Édouard serait réduite à un siège.

Par conséquent, si cela est possible, il faudrait réformer le Sénat, afin qu'il occupe la place qui lui revient, ce serait ma préférence. Nous pourrions ensuite tenter d'assumer une représentation selon la population. Toutefois, si le Sénat n'est pas réformé et si rien ne vient faire contrepoids à la Chambre des communes, les provinces les moins peuplées auront de moins en moins d'influence au sein de la nouvelle Chambre des communes.

**Le vice-président:** Je me propose de demander à d'autres sénateurs de poser des questions, mais tandis que j'y pense, je voudrais dire ceci: en lisant le compte rendu des débats de la Chambre des communes, je me suis rendu compte qu'un député de l'Opposition avait souligné qu'un des facteurs importants était le genre de services et d'installations à la disposition d'un député pour servir des circonscriptions plus vastes, et l'on ne s'est jamais penché sur cette question ici. Serait-il injuste de vous demander de vous prononcer là-dessus, en tant que député provincial qui n'est peut-être pas au courant du genre de services offerts aux députés de la Chambre des communes? C'est un argument qui a été avancé, mais personne n'a encore abordé la question.

**M. Gillis:** Dites-vous qu'on prétend que les députés pourraient faire davantage s'ils disposaient de plus de services de soutien?

**Le vice-président:** C'est exact. Il y a environ quinze ans, les députés devaient se partager les secrétaires et, maintenant, ils disposent de leur propre petit groupe d'employés et peuvent offrir des services dans leur circonscription grâce à un bureau de circonscription fédéral. Le Comité n'a encore jamais abordé ce point. J'ignore si des questions ont été posées à ce sujet, mais je me souviens qu'un des députés libéraux faisait observer, pendant la première ou la deuxième lecture du projet de loi à la Chambre des communes, que c'était à son avis ce à quoi tenait réellement la difficulté. En d'autres termes, il était impérieux selon lui d'élargir ces services de sorte que si une circonscription passait, par exemple, de 70 000 à 80 000 personnes, l'important n'était pas d'avoir 10 000 nouveaux commettants, mais de disposer de deux employés de plus. Je veux simplement faire remarquer que personne n'a encore abordé ce point au sein du Comité.

**M. Gillis:** Monsieur le président, je pourrais peut-être vous en dire un mot. Il est juste de dire qu'en disposant de plus de fonds et d'employés, on peut aider à surmonter le problème. D'une façon générale, si l'on compare la situation à ce qu'elle était il y a 15 ou 25 ans, les ressources et les employés sont certes plus nombreux aujourd'hui et l'on obtient des résultats généralement plus vite. Par ailleurs, en tant que représentant élu en Nouvelle-Écosse, j'estime qu'on ne peut remplacer,



[Text]

knowledge of the system of government on the one hand, and the pitfalls that face the individual, and knowing the constituency and the constituent on the other hand.

Perhaps I could give you an example of something that comes to mind that happened in the past few months. There was a person who had a problem with the Canada Student Loan program, which in Nova Scotia is administered by the province under rules that are set up, and so on. A problem arose with a young man who was attending the Nova Scotia Teachers' College. I do not know whether he was the only child in the family, but he had applied for a student loan. He had called the toll-free lines and the lines were busy, or he was on hold, or he was told they were looking at it or they couldn't find his file, and so on. At that time he was living on practically nothing. Part of his application was based on the fact that although his parents were supposed to contribute so much, they were separated. The father was not providing much money aside from the amount needed to operate the household. In addition to that, the previous April, the father had lost his job because of illness and was not working. In a situation such as that, without the input of someone who knows what is going on and knows the constituent, the problem would never be resolved. However, I was able to talk to the Student Aid officials and other people and eventually I was told that if I could obtain two letters written by two people who knew the situation, then something could be done. It so happened that there was a retired priest in the area who knew the situation and there was another official in the community who knew about the family situation. They wrote letters and explained what had happened. The matter was resolved and finally the student had something to eat.

However, in that situation if you have a paid assistant who works from nine to five or eight to six and doesn't know the situation in eastern Nova Scotia, for example, or the Ottawa and Halifax scenes, nothing will happen and the individual will suffer. Therefore, in my view, effective representation, be it at the provincial level or, even more importantly, at the federal level, cannot be replaced.

**Senator Stanbury:** Mr. Chairman, my question is slightly off the subject that we are dealing with today, but it arises out of something the witness has said in his testimony and I would like to take advantage of his presence to hear his opinion. There has been a suggestion that to try to make the Senate more effective in dealing with regional matters and regional interests, the Senate might organize itself on an all-party basis into regional caucuses which would not only examine legislation with an eye to its effect on their particular region but would also congregate from time to time within regions for the purpose of having public hearings and meeting with provincial governments in order to receive input into regional problems as they are affected by federal legislation and as they might affect federal legislation. Would that type of organizational change help to deal with the problems that you have been discussing?

**Mr. Gillis:** Mr. Chairman, I am sure there are others here from all parts of the country who would have far more experience in that area and therefore would be in a better position to

[Traduction]

d'une part, la connaissance poussée des rouages gouvernementaux et, d'autre part, les problèmes des commettants et le fait de connaître sa circonscription et ses commettants.

Permettez-moi de vous parler d'une situation qui s'est produite il y a quelques mois. Un jeune homme avait décidé de faire appel au programme de prêts aux étudiants de la Nouvelle-Écosse. Il fréquentait l'École normale de la province. J'ignore s'il était enfant unique; quoi qu'il en soit, il avait demandé un prêt d'étudiant. Il avait composé le numéro d'appel sans frais, mais la ligne était engagée, ou on l'avait mis en attente, ou on lui avait dit qu'on examinait la situation ou qu'on ne pouvait trouver son dossier. A cette époque, il n'avait pratiquement pas d'argent. Il faisait une demande de prêt en partie parce que ses parents, qui devaient l'aider financièrement, étaient séparés. Son père ne versait pas beaucoup d'argent à la famille, à part le montant nécessaire pour tenir la maison. En outre, au mois d'avril précédent, le père avait perdu son emploi pour cause de maladie. Dans une situation pareille, sans l'aide de quelqu'un qui est au courant de la situation et qui connaît le commettant, le problème ne se réglerait jamais. J'ai toutefois pu m'adresser aux autorités du service d'aide aux étudiants et à d'autres personnes qui m'ont finalement dit que, si je pouvais obtenir deux lettres écrites par deux personnes qui étaient au courant de la situation, on pourrait aider l'étudiant. Il y avait dans la région un prêtre à la retraite et un autre dignitaire qui étaient au courant de la situation de cette famille et qui ont rédigé des lettres pour en faire état. La question a été réglée et, finalement, l'étudiant a pu avoir de quoi manger.

Dans une situation de ce genre, toutefois, si un député a un assistant qui travaille de neuf à cinq ou de huit à six et qui ne connaît pas la situation, par exemple, dans l'est de la Nouvelle-Écosse, ou à Ottawa et à Halifax rien ne sera fait et la personne qui a besoin d'aide sera laissée pour compte. J'estime donc qu'on ne peut remplacer une représentation efficace, que ce soit au niveau provincial ou, qui plus est, au niveau fédéral.

**Le sénateur Stanbury:** Monsieur le président, ma question déborde légèrement le sujet que nous traitons aujourd'hui, mais elle a un rapport avec les propos du témoin et je voudrais profiter de sa présence pour connaître son opinion. Pour que le Sénat s'occupe mieux des questions et des intérêts des régions, on a laissé entendre qu'il pourrait organiser des caucus composés de membres des trois partis, qui non seulement examineraient les projets de loi pour connaître leur effet sur leur région précise, mais se réuniraient également de temps à autre dans les régions afin de tenir des audiences publiques ou de rencontrer les représentants des gouvernements provinciaux afin de s'informer des problèmes régionaux sur lesquels les lois fédérales ont des conséquences et vice versa. Ce genre de réforme de l'organisation aiderait-il à régler les problèmes dont vous avez parlé.

**M. Gillis:** Monsieur le président, je suis certain que d'autres personnes ici présentes, qui représentent les diverses parties du pays, ont beaucoup plus d'expérience que moi dans ce domaine



[Text]

judge than I am. I think it might help to hear what the different concerns of the regions within the country are, but I still think that it does not really address the problem of the redistribution bill where more seats are being added overall and the smaller areas become a smaller percentage of the whole.

**Senator Stanbury:** I am really referring to your suggestion that we should be doing things to make the Senate more effective because of this problem.

**Mr. Gillis:** Mr. Chairman, I think that that might be something that would make it more effective. The senators would then have a greater understanding of what the problems are because they would hear of them first hand, and that may be one of a number of things that could help. It may well be that there are other things that could be done aside from going to an elected Senate. I am not saying that an elected Senate is necessary, because I do not know enough of the background. All I am saying is that provinces such as Nova Scotia came into Confederation when the Senate was much more powerful and could be an off-setting force to the power of the House of Commons. We have gone a long way from that. It may be time to go back and increase the power of the Senate, and this may be one of the ways of doing it.

**Senator Stanbury:** Thank you very much.

**Senator Corbin:** I have a feeling that the witness has told us in a number of ways that as far as the maritime provinces are concerned—and I deliberately exclude Newfoundland because of the nature of the pact with Newfoundland—because of events over the years since 1867, that the Confederation pact has been watered down considerably in terms of the overall effect that maritimers had anticipated when the pact was signed.

I think that is the message you have given us this morning, and I think you are looking for some method of redress.

I have had that feeling all along as well. I am not very good at the numbers game or statistics, but as a person who has had 15 years of experience as a Member of Parliament before being appointed to the Senate, I can say that I had attempted to exercise the relative powers of a spokesperson from the Maritimes—I am from New Brunswick, by the way—only to be told: “Listen, you guys from down east have just so many chits and you have used them all. It’s tough, but that’s the way the stick bends”. By telling you that I don’t think I am divulging any secrets.

That was telling us indirectly what should have been put more directly in terms of “You represent just so much of the nation; you represent just so much in Confederation; you have used your credit.” That was being told to us regardless of the fact that we have traditionally the highest unemployment rates, the lowest rate of industrialization, that we are the greatest exporters of brains to other parts of the country, and let us thank God that the number of maritimers have done extremely well for themselves.

We are still just as disadvantaged now with equalization payments as we were when we entered Confederation, in terms of potential growth for the area. I have heard ministers from

[Traduction]

et seraient donc en meilleure position d’en juger. Il serait peut-être utile de connaître les préoccupations des gens des différentes régions du pays, mais cela ne règlera toujours pas le problème que pose le projet de loi sur le redécoupage des circonscriptions, qui prévoit un plus grand nombre de sièges dans l’ensemble, mais au détriment des régions peu peuplées.

**Le sénateur Stanbury:** Je faisais allusion à votre suggestion selon laquelle nous devrions apporter des réformes pour rendre le Sénat plus efficaces et plus apte à résoudre ce problème.

**M. Gillis:** Monsieur le président, je pense que cette solution le rendrait plus efficace. Les sénateurs pourraient alors mieux saisir les problèmes, parce qu’ils seraient sur place. Mis à part un Sénat élu, il y a peut-être d’autres moyens à employer. Je ne dis pas qu’un Sénat élu s’impose, parce que je ne connais pas suffisamment les faits. Tout ce que je dis, c’est que des provinces comme la Nouvelle-Écosse sont entrées dans la Confédération lorsque le Sénat avait beaucoup plus de pouvoirs et pouvait faire contrepoids à la Chambre des communes. Les choses ont vraiment changé. Il serait peut-être temps de revenir en arrière et d’accroître les pouvoirs du Sénat; ce serait peut-être une façon d’améliorer la situation.

**Le sénateur Stanbury:** Je vous remercie beaucoup.

**Le sénateur Corbin:** J’ai l’impression que le témoin nous a laissé entendre que, dans le cas des provinces maritimes—et j’exclus délibérément Terre-Neuve en raison de la nature du pacte que nous avons conclu avec cette province—depuis 1867, l’effet général du pacte de la Confédération n’est pas aussi important que les habitants des Maritimes l’avaient escompté lorsqu’il a été signé.

Je pense que c’est le message que vous nous avez transmis ce matin, que vous cherchez un moyen de réparer les torts.

J’ai toujours eu la même impression. Je ne suis pas un expert dans les chiffres ou les statistiques, mais ayant eu quinze ans d’expérience en tant que député avant d’être nommé au Sénat, je puis dire que j’avais tenté de me faire le porte-parole des provinces maritimes—soit dit en passant, je suis du Nouveau-Brunswick—mais l’on m’a dit: «Écoutez, vous avez tous l’Est, vous avez droit à tant de sièges et ils sont comblés. C’est la dure réalité, mais c’est comme ça». En vous répétant cela, je ne vous révèle aucun secret.

On nous disait indirectement ce qu’on aurait dû nous dire directement: «Vous ne représentez qu’une telle proportion du pays, au sein de la Confédération; vous avez tous les sièges auxquels vous avez droit». On nous disait cela sans tenir compte du fait que nous avons toujours eu les taux de chômage les plus élevés, le taux d’industrialisation le plus faible, que nous sommes les plus gros exportateurs de compétences dans d’autres parties du pays; remercions Dieu d’avoir, nous des Maritimes, réussi à nous tirer si bien d’affaire.

Pour ce qui est des paiements de péréquation, nous sommes encore aussi désavantagés aujourd’hui que nous l’étions lorsque nous sommes entrés dans la Confédération, car la croissance de

## [Text]

other parts of Canada say, when we asked for greater consideration, "Well, that is just the east looking for another handout." That is the attitude up here in Ottawa.

So I certainly share your concern, and I certainly partake in your very serious concern as to the long-term effect this legislation will have in diminishing even more the relative presence of the maritimes in Ottawa. That presence is reflected as well in the number of ministers from the maritimes. Most of the time maritimers are given token posts in cabinet, such as Minister of Fisheries and Oceans, but of course that is a portfolio which should be given to a maritimer. Once in a hundred years a member from the Maritimes was given the finance portfolio, which was a short-lived experience. Most of the time members from the maritimes are appointed to the cabinet to serve as the the Minister of Revenue, Minister of Public Works, that sort of thing, and are not always a part of the so-called "inner cabinet".

Add that to the concerns expressed by other members of the committee and voiced over the years by all maritimers elected to the House of Commons, and I think there is a very good case to have this whole situation reviewed in terms of what Confederation was supposed to be when the pact was signed.

I have said enough. I should like to hear some of your comments.

**Mr. Gillis:** Mr. Chairman, I do not know what I can say in response to the senator's comments. I have made some points about the relative voice of the smaller provinces—in particular Nova Scotia and Newfoundland—in a larger House of Commons.

The honourable senator has indicated from his wide experience in the House of Commons, plus his experience in the Senate, that the same kind of a problem occurs—that is, lack of recognition of our problems. My contribution is to try to indicate that we want to at least maintain our status in terms of a voice in the forum that is most active now, and in light of the reality of the situation with the Senate in that it is not nearly as powerful as it was 100 years ago.

It seems to me that we are thinking along the same lines, and, obviously, you base that thinking on experience you have gained from being a member of the House of Commons and from being a member of the Senate.

**Senator Corbin:** Mr. Chairman, I should like to comment as well on what you said just before I commenced questioning regarding Members of Parliament being now in a better position to serve their constituents. I think the minister himself, the President of the Privy Council, made that point when he appeared before the committee. I think he voiced that opinion in the House of Commons as well.

## [Traduction]

la région est précaire, lorsque nous avons demandé qu'on nous traite avec plus de considération, j'ai entendu des ministres d'autres parties du Canada dire: «Ce ne sont que les provinces de l'Est qui demandent encore l'aumône». C'est l'attitude qu'ont les députés à Ottawa.

Je partage certes votre préoccupation quand vous dites que le projet de loi aura pour effet, à long terme, de diminuer encore davantage la représentation des provinces maritimes au sein du gouvernement fédéral. Cette représentation se reflète également dans le nombre de ministres en provenance des Maritimes. La plupart du temps, ils obtiennent des postes symboliques au Cabinet, comme celui de ministre des Pêches et des Océans, mais c'est bien entendu un portefeuille qui doit être confié à un représentant des Maritimes. Une fois en cent ans, un député des Maritimes a reçu le portefeuille des finances, mais son mandat a été de courte durée. La plupart du temps, les députés des Maritimes sont nommés au Cabinet en qualité de ministre du Revenu ou des Travaux publics, et ils ne font pas toujours partie de ce qu'on appelle le «Cabinet restreint».

Si l'on ajoute cela aux préoccupations exprimées par d'autres membres du Comité et, au cours des ans, par tous les habitants des Maritimes élus à la Chambre des communes, je pense que nous disposons d'un très bon argument pour examiner l'ensemble de la situation à la lumière de ce que la Confédération devait être lorsque le pacte a été signé.

J'en ai assez dit. Je voudrais entendre quelques-uns de vos commentaires.

**M. Gillis:** Monsieur le président, je ne sais quoi répondre aux observations du sénateur. J'ai fait quelques remarques au sujet de la représentation relative des provinces peu peuplées—notamment de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve—dans une Chambre des communes agrandie.

L'honorable sénateur a déclaré que sa vaste expérience à la Chambre des communes, outre son expérience au Sénat, lui ont prouvé qu'on ne reconnaît pas nos problèmes. Je tente de vous expliquer que nous désirons au moins préserver notre niveau de représentation à la tribune la plus active à l'heure actuelle, et compte tenu que le Sénat n'a pas autant de pouvoirs qu'il en avait il y a cent ans.

Il me semble que nos idées se rejoignent et, de toute évidence, vous vous fondez sur l'expérience que vous avez acquise en tant que député et sénateur.

**Le sénateur Corbin:** Monsieur le président, je voudrais également formuler des commentaires sur ce que vous avez dit juste avant que je ne commence à poser des questions au sujet des députés qui sont maintenant mieux à même de servir leurs commettants. Je pense que le ministre lui-même, le président du Conseil privé, a fait cette remarque lorsqu'il a comparu devant le Comité. Il a également exprimé cette opinion à la Chambre des communes.

**Le vice-président:** Sénateur Corbin...

**Le sénateur Corbin:** Je ne dis pas que c'est vous qui avez déclaré cela.

**The Deputy Chairman:** Senator Corbin—

**Senator Corbin:** I am not saying that you said that.



[Text]

**The Deputy Chairman:** I was referring to a comment made by a Liberal member in the House of Commons during, I think, second reading debate of this bill.

**Senator Corbin:** Liberal or Tory, I do not give a damn; I am not that sanguine about partisanship any more. I look at the shots from whatever quarter they come from. In fact, I don't mind doing that.

**The Deputy Chairman:** I was just trying to identify the member.

**Senator Corbin:** Nevertheless, the minister has peddled that idea twice, and I do not agree with it because I have lived through the transformation from—I will not say “next to nothing,” because my predecessor was in an even worse position in terms of facilities provided to him. When I entered the House of Commons in 1968 conditions for members had been improved slightly, but the great transformation occurred under the initiative of the Liberal Party between 1968 and 1975, and to some degree with the co-operation of the opposition. I do not believe we could have made such progress unless all parties concurred in the change. Nevertheless, some of the measures proposed at that time were watered down for fear that the public would make too much of an outcry, but today they have finally caught up with the initial proposals.

What I want to say is that no electronic facility, no number of telephone lines, no quality of word processor or satellite communication, will ever replace the member in the minds of the electorate. The electorate is not interested in an electronic image of the person for whom they voted, the electorate basically wants results. In most cases the electorate is happy and will not question the method by which the result comes, but there is still this basic organic relationship between the electorate and the member that they do want to see him and they expect him to make his rounds no matter how many telephones he has. They want to see him in their communities.

I think what the witness has told us this morning is that if you are going to have 99,714 constituents in Newfoundland, the member is not going to be doing a very good job. That would mean an increase of 36,000 over the current figure. The electorate is not going to take kindly to that, I am afraid to say.

Mr. Gillis has addressed the question in terms of the balance and the relative influence as between provinces in Canada and what this does to the Atlantic provinces, but could the witness now tell us what would happen—I do not know if he has given any thought to this—inside each province under the proposed formula? What would happen in rural areas *vis-à-vis* expanding urban areas? I qualify this by saying that the amended bill does provide for a formula to allow commissioners to not only take into account a 25 per cent divergence one way or another, but they can go beyond that. Nevertheless, in practice, what would be the current balance inside the provinces with respect to rural or fisheries or urban interests?

[Traduction]

**Le vice-président:** Je fais allusion à un commentaire formulé par un député libéral de la Chambre des communes au cours du débat sur le projet de loi, à l'étape de sa deuxième lecture.

**Le sénateur Corbin:** Qu'il soit libéral ou conservateur, peu m'importe; je ne me préoccupe plus de l'esprit de parti. Je regarde les coups qui sont lancés, d'où qu'ils viennent. En fait, cela ne m'indispose pas.

**Le vice-président:** Je tentais simplement d'identifier le député.

**Le sénateur Corbin:** Néanmoins, le ministre a véhiculé cette idée à deux reprises et je m'y oppose, parce que j'ai vécu la transformation. Je ne dirais pas qu'au début nous n'avions «pratiquement rien», parce que mon prédécesseur avait encore moins d'installations à sa disposition. Lorsque je suis arrivé à la Chambre des communes en 1968, les conditions s'étaient légèrement améliorées pour les députés, mais la grande transformation a eu lieu grâce à l'initiative du Parti libéral entre 1968 et 1975, et dans une certaine mesure, avec la collaboration de l'Opposition. Je ne crois pas que nous aurions pu réaliser pareils progrès sans la participation de tous les partis. Néanmoins, certaines des mesures proposées à l'époque ont été édulcorées, de crainte que le public ne proteste avec trop de véhémence, mais nous nous sommes finalement rattrapés.

Ce que je veux dire, c'est que les installations électroniques, les lignes téléphoniques, si nombreuses soient-elles, les machines de traitement de texte ou les communications par satellite, quelle que soit leur qualité, ne remplaceront jamais le député dans l'esprit des électeurs. Ceux-ci ne s'intéressent pas à une image électronique de la personne pour qui ils votent, car ils veulent essentiellement des résultats. Dans la plupart des cas, les électeurs sont heureux et ne contesteront pas la méthode utilisée pour obtenir des résultats, mais ils entretiennent encore une relation fondamentale avec le député: ils désirent le voir et s'attendent à ce qu'il leur rende visite, peu importe la quantité de téléphones qu'il possède. Ils veulent le voir dans leur collectivité.

Le témoin nous a dit ce matin que le député ne ferait pas du bon travail s'il y avait 99 714 commettants à Terre-Neuve. Cela représenterait une augmentation de 36 000 par rapport aux chiffres actuels. Je ne crois pas que l'électorat verrait cela d'un bon œil.

M. Gillis a parlé de l'équilibre et de l'influence relative qu'il peut y avoir entre les provinces au Canada, et des effets que cela peut avoir sur les provinces de l'Atlantique. Est-ce que le témoin pourrait nous dire ce qui se passerait—je ne sais pas s'il y a songé—dans chaque province, en vertu de la formule proposée? Que se passerait-il dans les régions rurales par opposition aux agglomérations urbaines qui prennent de l'expansion? Le projet de loi modifié prévoit une formule qui permettrait aux Commissaires non seulement de tenir compte de l'écart de 25p. 100 qui pourrait exister dans un sens comme dans l'autre, mais également d'aller plus loin que cela. Néanmoins, quelle serait en pratique la répartition actuelle à l'intérieur des provinces en ce qui concerne les intérêts ruraux, urbains ou ceux des pêcheurs?



[Text]

**Mr. Gillis:** Yes, Mr. Chairman, I have not given extensive thought to it, but I realize that there is quite a bit of flexibility given within the provinces before an electoral commission to draw the boundaries in that commission, but, to try to temper high increasing averages such as Newfoundland's or Nova Scotia's, you will have to start even more urban ridings. The rural riding will still be quite large and have a very large number of people, and will be spread out over a large area; however the urban ridings will be larger as well, to make up the average, so you lose on both sides within those provinces. I realize, when I say this, that it is not just Newfoundland and Nova Scotia that are affected. Many other provinces face the same types of problems, with large urban ridings in terms of numbers and small geographical size, and the reverse, with huge areas in terms of square miles but with smaller populations. But what it will mean is St. John's and Sydney and Halifax-Dartmouth must have larger constituencies in terms of population in order to cut down the size, so that there will be some of that interpersonal communication you talked about between the member and his or her constituents in the sprawling areas.

**Senator Corbin:** So you could have a situation in Nova Scotia where figures for 1991 are projected as an average of 82,000. You could have a situation in the Halifax-Dartmouth or Sydney ridings where the population would be even greater, thus adding complications and, considering that even the urban areas in the maritimes are not that well off compared to other industrialized urban areas in Canada, the MPs' workload is going to be greater relatively speaking.

**Mr. Gillis:** Well, Mr. Chairman, the honourable senator is touching certainly on the point. Even within Nova Scotia in 2001, in order to account for the average size, you could allow urban ridings to be about 105,000 around Halifax-Dartmouth, but in order to keep a riding down to, say, 65,000 in eastern Nova Scotia, you would continue the very large area and include the eastern mainland of Nova Scotia and a good part of Cape Breton Island, right to the northern tip of Cape Breton and St. Paul's Island. It is a huge riding and the people just do not see their MP. It is almost impossible for that MP to have any sense of the problem, and it is even more impossible for some assistant sitting on Parliament Hill, using all the modern devices, telecommunications and word processors, to have any sense of what that person is facing, in terms of changes in an unemployment law, or Canada pensions.

I will give you just another quick example. I deal with, on occasion, even though I am a provincial representative, Canada Pension problems and I can think of a man outside of Antigonish, in my relatively small riding, compared to Highlands Canso, who started last June to get some answers on survivor benefits. His wife died four or five years ago and he went to his local office and they were as helpful as they could be, but he could not get any answers, so I got into the system and I

[Traduction]

**M. Gillis:** Il est vrai, monsieur le président, que je n'ai pas beaucoup réfléchi à cette question. Je sais que la commission qui détermine les limites des circonscriptions électorales à l'intérieur d'une province bénéficie d'une certaine marge de manœuvre. Toutefois, si l'on veut essayer de compenser les circonscriptions aux moyennes plus élevées comme c'est le cas à Terre-Neuve ou en Nouvelle-Écosse, il faudra établir un plus grand nombre de circonscriptions urbaines. La circonscription rurale demeurera assez vaste et groupera un grand nombre de personnes; toutefois, les circonscriptions urbaines seront également plus vastes pour faire la moyenne de sorte que ces provinces seront perdantes sur deux plans. Il n'y a pas que Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse qui soient touchées. De nombreuses autres provinces font face aux mêmes problèmes, alors qu'elles ont des circonscriptions urbaines qui sont petites en superficie, mais qui renferment un grand nombre d'habitants et d'autres qui, au contraire, couvrent de vastes superficies mais sont peu peuplées. Donc Saint Jean, Sydney et Halifax-Dartmouth doivent avoir des circonscriptions plus importantes en termes d'habitants si l'on veut réduire la dimension de celles-ci et établir un lien de communication entre le député et le commettant dans les régions plus vastes.

**Le sénateur Corbin:** Aussi, en Nouvelle-Écosse, on prévoit qu'il y aura en moyenne 82 000 habitants dans les circonscriptions en 1991. Il se pourrait que le nombre d'habitants soit encore plus élevé dans les circonscriptions d'Halifax-Dartmouth ou de Sydney, ce qui compliquerait davantage la situation compte tenu du fait que les agglomérations urbaines dans les Maritimes ne sont pas très riches comparativement à d'autres centres industrialisés au Canada. La charge de travail du député sera donc encore plus grande.

**M. Gillis:** Eh bien, monsieur le président, l'honorable sénateur est tombé juste. Pour tenir compte de la moyenne d'habitants, il pourrait y avoir en Nouvelle-Écosse, en l'an 2001, des circonscriptions urbaines d'environ 105 000 habitants près de Halifax-Dartmouth; toutefois, pour que la population d'une circonscription se maintienne, disons, à 65 000 dans l'est de la Nouvelle-Écosse, il faudrait agrandir la circonscription pour qu'elle comprenne la partie est de la Nouvelle-Écosse et une bonne partie de l'Île du Cap Breton et de l'Île Saint-Paul. Il s'agit d'une très grande circonscription et les commettants n'ont pas l'occasion de voir leur député. Il est presque impossible pour le député d'une telle circonscription de comprendre les problèmes de ses commettants, et il est encore plus difficile pour l'adjoint qui se trouve sur la Colline, bien qu'il ait accès aux systèmes de communications modernes et à des machines de traitement de texte, de saisir le problème auquel fait face un habitant, comme par exemple les changements apportés à la Loi sur l'assurance-chômage ou au Régime de pensions du Canada.

Je vais rapidement vous donner un autre exemple. Il m'arrive parfois, même si je suis un député provincial, d'avoir à régler des problèmes liés au Régime de pensions du Canada. Je songe au cas d'un homme qui vit à l'extérieur d'Antigonish, qui est une circonscription relativement petite comparativement à Highlands Canso, et qui a commencé, en juin dernier, à obtenir des renseignements sur les prestations de survivant. Après le décès de sa femme, il y a quatre ou cinq ans, il s'est rendu au

[Text]

called Halifax and they were in touch with Ottawa. Everything is centralized here. I could not believe the series of things that happened. First of all they told me his social insurance number did not exist. I called him back and yes, it did exist. Then they wanted his wife's social insurance number, and I got that. They told me at one point that things were proceeding, that everything was going ahead, and then the next thing I found out, they had lost the file. Then they told me that the man had remarried and could only get benefits for a certain period of time; and he was one of the 1,000 Macdonalds in Antigonish, like the honourable senator here, and he had not remarried. Once he was a widower, he stayed that way, but the bureaucrats, far away from Nova Scotia, had him remarried and were cutting him off. I never saw such a serious lack of good handling in my life.

Now, if you make your ridings bigger and give an MP more people to serve, even though you give him more assistants and more word processors, it is just not going to work. You have to have people who will stand up and fight for the individual against a massive government system in which there are people who may not be interested. They do not seem to be interested. They put in an eight-to-five day and once it is over they forget about it. They don't worry about a John Macdonald in a certain part of Antigonish County.

**Senator Corbin:** One final comment or representation to the witness.

**The Chairman:** Please.

**Senator Corbin:** In view of the fact that this legislation is trying to redress or to adapt the representation numbers in terms of the 1981 census, does the witness not feel that it ought to deal with the 1981 census only and not go beyond that census; that perhaps we should not proceed on the basis of projections by Statistics Canada, which some witnesses have told us are pretty far off the market at times; that this bill ought not to deal with the 1991 census and the 2001 census, and that the whole matter should be sent back to Parliament for a more in-depth examination in terms of the type of representation we want for this country for the next decade?

**Mr. Gillis:** Well, Mr. Chairman, I am sure that the vast experience around the table would know better than I how far ahead you should go, but it seems to me that when you are operating on something from 1974, or whenever, and it is okay in 1986, maybe it would be better to look ahead to 1991, five years, rather than fifteen, especially with the uncertainties. But again, I am sure you people, with your experience, would know that better than I would.

**Senator Corbin:** Thank you, Mr. Chairman.

[Traduction]

bureau de la région, où les employés ont fait tout leur possible pour l'aider. Toutefois, puisqu'il ne pouvait pas obtenir de réponses à ses questions, j'ai contacté le bureau d'Halifax qui, à son tour, a communiqué avec Ottawa, où tout est centralisé. Je ne puis croire toutes les choses qui se sont passées. Premièrement, on m'a dit que le numéro d'assurance sociale de cet homme n'existait pas. Je l'ai rappelé et il m'a dit que oui, ce numéro existait. On voulait ensuite avoir le numéro d'assurance sociale de son épouse, que j'ai obtenu. Ces fonctionnaires m'ont ensuite dit que tout se déroulait normalement avant de m'apprendre qu'ils avaient perdu le dossier en question. Ils m'ont ensuite dit que l'homme s'était remarié et que, par conséquent, il ne pouvait recevoir des prestations que pour une certaine période. Il figurait parmi les 1000 Macdonald que l'on trouve à Antigonish, comme l'honorable sénateur, mais il ne s'était pas remarié. Il était resté veuf, mais les bureaucrates, qui sont très long de la Nouvelle-Écosse, avaient décidé qu'il s'était remarié et qu'il ne toucherait aucune prestation. Je n'ai jamais vu pareil fouillis administratif.

Maintenant, si vous augmentez la superficie des circonscriptions et, par conséquent, le nombre d'habitants qu'un député doit servir, mais n'aboutirez à rien, même si vous lui donnez plus d'adjoints et plus de machines de traitement de texte. Il nous faut des gens qui soient prêts à défendre les intérêts d'une personne contre un système de gouvernement massif où l'on trouve des gens qui ne s'intéressent pas ou ne semblent pas s'intéresser au sort des autres. Ils travaillent de huit à cinq et une fois leur journée terminée, ils oublient tout. Ils ne se font pas de mauvais sang au sujet d'un John Macdonald qui habite dans une certaine partie du comté d'Antigonish.

**Le sénateur Corbin:** Je voudrais faire une dernière observation au témoin.

**Le président:** Allez-y.

**Le sénateur Corbin:** Étant donné que ce projet de loi tente de reviser le nombre de députés en se fondant sur le recensement de 1981, le témoin ne croit-il pas qu'il devrait s'en tenir uniquement au recensement de 1981 et que nous ne devrions pas tenir compte des prévisions de Statistique Canada qui, d'après certains témoins, ne sont pas toujours réalistes? Le témoin n'est-il pas d'avis que le projet de loi ne devrait pas toucher au recensement de 1991 ou de 2001, et que cette question devrait être soumise au Parlement qui se chargera de déterminer au moyen d'un examen approfondi le genre de représentation que nous voulons dans ce pays au cours de la prochaine décennie?

**M. Gillis:** Eh bien, monsieur le président, compte tenu de la vaste expérience que vous avez tous, je suis certain que vous êtes mieux placé que moi pour savoir jusqu'où il faut aller; toutefois, lorsqu'on examine des données qui datent de 1974, ou de n'importe quelle autre année, et qui peuvent être appliquées à l'année 1986, il serait peut-être préférable d'essayer de déterminer quelle sera la situation en 1991, soit dans cinq ans plutôt que dans quinze, étant donné l'incertitude qui entoure cette question. Mais encore une fois, je suis certain que vous êtes mieux placé que moi pour prendre une telle décision.

**Le sénateur Corbin:** Merci, monsieur le président.



[Text]

**The Chairman:** Senator MacDonald?

**Senator MacDonald (Halifax):** Well, Mr. Gilles; I realize there are all kinds of technical and other logical answers to our frustrations, but one of the things that leap out here in your testimony, given the regional community of interest, is that what happens to Newfoundland is important to Nova Scotia, and what happens to Newfoundland and Nova Scotia is important to New Brunswick and Prince Edward Island, and I just wanted to touch on something that was brought up by Senator Stanbury and, to a certain degree, Senator Corbin. I am curious to know just exactly what onus this may now place on members of the Senate for the Atlantic regions.

Long before I came in here I had 30 years of frustration in trying to deal with various Atlantic caucuses, depending upon the government in power, and I think we are all agreed that, if you ever tried to get a meeting of an Atlantic caucus representing all parties, it would be useless. You just could not do it. We have recently experienced difficulty even having a responsible group from the Atlantic provinces trying to get an audience, a thoughtful audience, that would listen for an unpreoccupied period of time to the problems which affect the Atlantic region. I do not know who would give this matter leadership, but the point has been brought up from time to time that there should be an opportunity—and I do not know what would come of it, or what power it would have—for all Atlantic senators to be available to hear representations from such organizations as, let us say, the Atlantic Provinces Economic Council and other special interest groups. I repeat, I do not know who would give it leadership, but I think that part of this testimony suggests that there is an obligation on the part of the Atlantic senators to try to find some way. Senator Corbin avers that he is no longer the vicious partisan he once was.

**Senator Corbin:** No.

**Senator MacDonald (Halifax):** I think from my brief experience that we would be inclined to get along together. I think that from this there comes an opportunity and an obligation for the exploration of an Atlantic Senate caucus of all parties who would be available, from time to time, on some kind of a structured basis.

**The Chairman:** Thank you, Senator MacDonald. Do you wish to comment?

**Mr. Gillis:** No. Senator MacDonald presented a point of view. I think there would be many difficulties in following his suggestion; but it might well be a way to help.

**Senator MacDonald (Halifax):** Yes, I should add, Mr. Chairman, that I realize that from time to time other provinces will come together for specific reasons; there might be a combination of three western provinces or something of that nature; but traditionally the Atlantic provinces have been one unit and there is a continuing caucus of the Atlantic provinces. While I do not think that is unique in Canada, it bears in some degree on the point you make here.

**The Chairman:** Senator Corbin, have you a supplementary comment to make?

[Traduction]

**Le président:** Sénateur MacDonald?

**Le sénateur MacDonald (Halifax):** Eh bien, monsieur Gilles, je sais qu'il y a toutes sortes de solutions théoriques et autres réponses logiques à nos frustrations. Toutefois, vous dites dans votre exposé, compte tenu de la communauté d'intérêts des régions, que ce qui se passe à Terre-Neuve importe à la Nouvelle-Écosse, et que se passe à Terre-Neuve et en Nouvelle-Écosse importe au Nouveau-Brunswick et à l'Île-du-Prince-Édouard. Je voulais tout simplement vous parler d'une question qui a été abordée par le sénateur Stanbury et, dans une certaine mesure, par le sénateur Corbin. Je me demande quelles seront, désormais, les responsabilités que devront assumer les membres du Sénat pour les régions de l'Atlantique.

Avant d'entrer au Sénat, j'avais essayé pendant 30 ans, accumulant frustration sur prestation de traiter avec divers caucus de l'Atlantique, selon le gouvernement qui était au pouvoir. Nous étions tous d'accord pour dire qu'il était inutile d'essayer d'organiser une réunion avec un caucus de l'Atlantique qui représentait tous les partis. Il était tout simplement impossible de le faire. Nous avons récemment eu de la difficulté à inviter un groupe responsable des provinces de l'Atlantique à venir témoigner devant nous, pour nous parler des problèmes qui touchent la région de l'Atlantique. Je ne sais pas qui prendrait l'initiative, dans ce cas-ci, mais je sais qu'on a déjà proposé à l'occasion—et je ne sais pas ce que cela donnerait—que tous les sénateurs de l'Atlantique se réunissent pour entendre des témoignages d'organisations comme le Conseil économique des provinces de l'Atlantique et d'autres groupes concernés. Je ne sais pas qui prendrait une telle initiative, mais je crois qu'il est évident que les sénateurs de l'Atlantique doivent trouver un moyen de le faire. Le sénateur Corbin soutient qu'il n'est plus le partisan sectaire qu'il était jadis.

**Le sénateur Corbin:** Non.

**Le sénateur MacDonald (Halifax):** Je crois, d'après ma brève expérience, que nous pourrions nous entendre. Je crois que nous devons envisager de créer un caucus formé de sénateurs de l'Atlantique qui représenteraient tous les partis et qui se réuniraient officiellement à l'occasion.

**Le président:** Merci, sénateur MacDonald. Avez-vous quelque chose à ajouter?

**M. Gillis:** Non. Le sénateur MacDonald a exprimé un point de vue. Je crois que cette proposition comporte de nombreuses difficultés d'application, mais qu'elle pourrait contribuer à résoudre le problème.

**Le sénateur MacDonald (Halifax):** Oui, je voudrais ajouter, monsieur le président, que des provinces, les trois provinces de l'Ouest par exemple, se réunissent parfois pour des raisons précises. Toutefois, les provinces de l'Atlantique ont toujours été unies et il existe toujours un caucus des provinces de l'Atlantique. Je ne sais pas si cette situation est unique en son genre au Canada, mais elle est liée, dans une certaine mesure, au point que vous venez de soulever.

**Le président:** Sénateur Corbin, avez-vous d'autres observations à faire?



[Text]

**Senator Corbin:** Yes, I want to respond to that comment. The Atlantic caucus did meet once, in my years in the House of Commons, on transportation issues, and it was not a bad meeting. I quite agree with you, senator, that, if we could put our Atlantic partisanship together, we, in the Senate, are in a better position to do that than the elected members, for some reason.

**Senator MacDonald (Halifax):** I agree.

**Senator Corbin:** I certainly would not shun that type of exercise.

**The Chairman:** You probably mean, Senator Corbin, put your partisanship aside, not together.

**Senator Corbin:** Yes.

**The Chairman:** Together, you might have a problem with him.

**Senator Corbin:** No, I think Senator MacDonald is a gentleman and is open; he can be partisan in other arenas, but I think he is doing a fair job in the Senate.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Then, am I to understand Senator Corbin is saying that there will be a caucus of all the senators and members of the House of Commons from those provinces that never got the big handout, never got—as Ontario did—the great enlargement that took place in 1912, the big handout that Quebec got in 1911, and the big handout that Alberta got in oil and gas, and so on?

**Senator Corbin:** Yes.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** So it is the small provinces who would have this caucus.

**Senator Corbin:** I have one last question for the witness, Mr. Chairman. I would like his comments on what I would call the institutionalization of the First Ministers' Meetings in Canada. That is something that was not provided for in the original Confederation pact. Does the witness feel that the very nature of those meetings has taken power away from the elected representatives in the House of Commons? Does he see this new phenomenon as going over the heads of the elected representatives, that pacts and deals are being signed sometimes without specific reference to the House of Commons except only in those cases where the Constitution requires it? Do you have any comments on that?

**Mr. Gillis:** Mr. Chairman, I have not really thought that through, but I am sure there are people here who have been thinking about it. I do know, looking at it from the other end where there has been provincial involvement, that at a recent Meeting of First Ministers in Nova Scotia, I believe in November, it appeared that there was a common front against cuts in transfer payments to certain parts of the country. It seems that the Premier of Nova Scotia was going to be part of the common united front against these cuts, but at the last minute he changed his mind and said that he was not worried because there really wasn't a problem. The Legislature of Nova Scotia had no say in it, or, at least, there was no consultation.

[Traduction]

**Le sénateur Corbin:** Oui, je voudrais répondre à ce commentaire. Le caucus de l'Atlantique s'est réuni une fois, lorsque j'étais député à la Chambre des communes, pour étudier des questions ayant trait au transport. Ce fut une bonne réunion. Et je conviens avec vous, sénateur, que si les sénateurs de l'Atlantique se réunissent dans un esprit de partisanerie, nous serons mieux placés pour une raison ou une autre que les membres élus pour régler ces problèmes.

**Le sénateur MacDonald (Halifax):** J'en conviens.

**Le sénateur Corbin:** Je n'évitais certainement pas ce genre d'exercice.

**Le président:** Vous voulez sans doute dire, sénateur Corbin, sans esprit partisan.

**Le sénateur Corbin:** Oui.

**Le président:** Ensemble, il se peut que vous ayez un problème.

**Le sénateur Corbin:** Non, je crois que le sénateur MacDonald est un homme distingué et qu'il est ouvert; il est partial à d'autres endroits, mais je crois qu'il est assez objectif au Sénat.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Dois-je comprendre que le sénateur Corbin propose que l'on forme un caucus réunissant tous les sénateurs et députés de la Chambre des communes qui viennent des provinces qui n'ont jamais été très choyées comme l'Ontario l'a été en 1912, le Québec en 1911 et l'Alberta, avec le pétrole et le gaz, etc.?

**Le sénateur Corbin:** Oui.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Ce serait donc les petites provinces qui formeraient ce caucus.

**Le sénateur Corbin:** J'ai une dernière question à poser au témoin, monsieur le président. Je voudrais savoir ce qu'il pense de ce que j'appellerais l'institutionnalisation des réunions des premiers ministres au Canada. Cela n'était pas prévu dans l'entente constitutionnelle originale. Le témoin croit-il que ces réunions, de par leur nature, ont diminué le pouvoir des représentants élus à la Chambre des communes? D'après lui, les représentants élus sont-ils exclus de ce nouveau phénomène, est-ce que les pactes et les traités sont signés sans être examinés par la Chambre des communes, sauf lorsque la Constitution le prévoit? Avez-vous des observations à formuler là-dessus?

**M. Gillis:** Monsieur le président, je n'ai pas vraiment étudié cette question à fond, mais je suis certain qu'il y a des gens ici qui s'y sont penchés. Je sais, en ce qui concerne les provinces, que, au cours de la réunion des premiers ministres qui a eu lieu en Nouvelle-Écosse, je crois que c'était en novembre, il semblait y avoir un front commun contre les réductions des paiements de transfert destinés à certaines régions du pays. Je crois que le premier ministre de la Nouvelle-Écosse allait faire partie de ce front uni; toutefois, il a changé d'idée à la dernière minute et a dit que la situation ne l'inquiétait pas parce qu'elle ne posait pas de problèmes. L'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse n'a eu aucun mot à dire là-dessus, ou du moins, n'a pas été consultée.

## [Text]

It does seem to be another level of government, but I really cannot comment further on that. It is something that bothers the legislator. I know that it bothers the opposition in Nova Scotia, and I am sure it works the same way nationally.

**Senator Corbin:** It bothers some people up here as well.

**The Deputy Chairman:** Senator Buckwold.

**Senator Buckwold:** I just have a comment to make. After listening to the presentation and discussion, I am more than ever convinced that in the long run an elected Senate has to be the answer to the kind of regional representation that we are talking about. You can jiggle and juggle all you want with statistical representation but if you have an impotent upper chamber you lose the kind of regional clout that was originally envisaged.

I have for many years been a proponent of an elected Senate. I doubt that we will ever get down to the American style in which everyone is the same, but certainly we could work on regionalization. I support a proportionate representation system such as they have in Australia. I support a Senate which has maybe a little less power, well not maybe but which does have a little less power than the House of Commons but enough clout so that senators become a very important part of the governmental process.

One last comment: in looking at the numbers I do feel that those Newfoundland MPs are going to have a tougher time, as I think all of us would agree, just by the very nature of their constituencies. To a degree, the quality of members is as important as the number of members. There are innumerable instances of brilliant Members of Parliament who represent smaller provinces—members such as Senator Corbin—who have done an outstanding job for their constituency compared to some MPs who represent other constituencies and just go through the motions.

These are not questions but just a comment on the presentation that has been made and the points that have been discussed.

**The Deputy Chairman:** Thank you, Senator Buckwold.

Are there any further questions? On behalf of the committee, Mr. Gillis, I thank you very much for your thoughtful presentation. I am sure it will be carefully considered by the committee in its deliberations.

Might I remind you all that we will be meeting tomorrow when the Senate rises. Professor André Bernard of the University of Quebec in Montreal will, as they say in the medical profession, give us a second opinion on Quebec. The meeting will be held in room 356-S.

The committee adjourned.

## [Traduction]

Le tout semble se passer à un autre palier de gouvernement, mais je ne puis vous donner de renseignements là-dessus. C'est une question qui préoccupe les législateurs. Je sais qu'elle préoccupe l'opposition en Nouvelle-Écosse et à l'échelle nationale.

**Le sénateur Corbin:** Elle inquiète également certaines personnes ici.

**Le vice-président:** Sénateur Buckwold.

**Le sénateur Buckwold:** J'ai juste une observation à faire. Après avoir écouté l'exposé et les discussions, je suis convaincu plus que jamais que à long terme, un Sénat élu peut constituer la réponse au problème de la représentation régionale que nous essayons de résoudre. Vous pouvez jongler tant que vous voulez avec les statistiques, mais si nous avons une chambre haute qui est impuissante, les régions perdront l'influence qu'on envisageait de leur donner à l'origine.

J'appuie depuis de nombreuses années l'idée d'un Sénat élu. Je doute que nous adoptions le modèle américain où tous sont égaux, mais on pourrait certainement mettre l'accent sur la régionalisation. J'appuie l'idée d'un système de représentation proportionnelle comme celui qu'on trouve en Australie. Je suis en faveur d'un Sénat qui a peut-être un peu moins de pouvoirs ou, devrais-je dire, qui a effectivement un peu moins de pouvoirs que la Chambre des communes, mais suffisamment d'influence pour que les sénateurs puissent jouer un rôle important au sein du gouvernement.

J'ai une dernière chose à dire; compte tenu des chiffres avancés, je crois que les députés de Terre-Neuve auront beaucoup plus de problèmes, et je crois que vous en conviendrez tous avec moi, en raison de la nature même de leur circonscription. La qualité des députés est aussi importante, dans une certaine mesure, que la quantité. Il y a de nombreux députés très brillants qui représentent de petites provinces—comme le sénateur Corbin—qui ont fait un travail exceptionnel pour leur circonscription comparativement à certains députés qui représentent d'autres circonscriptions et qui ne font qu'accomplir l'essentiel.

Je ne pose pas de questions, je commente tout simplement l'exposé qui a été présenté et les points qui ont été soulevés.

**Le vice-président:** Merci, sénateur Buckwold.

Y a-t-il d'autres questions? Au nom du Comité, je désire vous remercier, monsieur Gillis, de votre exposé très intéressant. Je suis sûr que les membres du Comité en tiendront compte au cours de leurs délibérations.

Je tiens à vous rappeler que nous nous réunirons demain une fois la séance du Sénat terminée. M. André Bernard de l'Université du Québec à Montréal nous donnera, pour n'exprimer en termes médicaux, un deuxième avis sur le Québec. La séance aura lieu à la pièce 356-S.

Le Comité s'ajourne.











*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

WITNESS—TÉMOIN

Mr. William J. Gillis, Leader of the Opposition, Province of  
Nova Scotia.

M. William J. Gillis, chef de l'opposition, province de la  
Nouvelle-Écosse.





First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85-86

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985-1986

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

Wednesday, February 5, 1986

Issue No. 39

**Complete proceedings on:**

The Examination of Bill C-46, "An Act to amend the Divorce Act", Bill C-47, "An Act respecting divorce and corollary relief" and Bill C-48, "An Act to provide for the release of information that may assist in locating defaulting spouses and other persons and to permit, for the enforcement of support orders and support provisions, the garnishment and attachment of certain moneys payable by Her Majesty in right of Canada".

**Fourth proceedings on:**

The Examination of Bill C-74, "An Act to amend the Constitution Act, 1867 and the Electoral Boundaries Readjustment Act and to provide for certain matters in relation to the 1981 decennial census".

**INCLUDING**

Reports of the Committee on  
Bills C-46, C-47 and C-48

**WITNESS:**

(See back cover)

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Le mercredi 5 février 1986

Fascicule n° 39

**Seul et unique fascicule concernant:**

L'étude du projet de loi C-46, «Loi modifiant la loi sur le divorce», le projet de loi C-47, «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires» et le projet de loi C-48, «Loi prévoyant la communication de renseignements susceptibles de permettre de retrouver les conjoints défailants et d'autres personnes, ainsi que la saisie-arrêt, pour l'exécution d'ordonnances et d'ententes alimentaires, de certaines sommes entre les mains de Sa Majesté du chef du Canada».

**Quatrième fascicule concernant:**

L'étude du projet de loi C-74, «Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi sur la revision des limites des circonscriptions électorales et pourvoyant à certaines questions relatives au recensement décennal de 1981».

**Y COMPRIS**

Les rapports du Comité sur les projets de loi C-46, C-47 et C-48

**TÉMOIN:**

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Barootes	MacDonald ( <i>Halifax</i> )
Buckwold	*MacEachen (or Frith)
Cools	Robertson
Corbin	*Roblin (or Doody)
Doyle	Stanbury
Fairbairn	Stewart
Lewis	( <i>Antigonish-Guysborough</i> )

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in the Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Corbin for that of the Honourable Senator Robichaud (*February 5, 1986*).

The name of the Honourable Senator Robertson for that of the Honourable Senator Macquarrie (*February 5, 1986*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Barootes	MacDonald ( <i>Halifax</i> )
Buckwold	*MacEachen (ou Frith)
Cools	Robertson
Corbin	*Roblin (ou Doody)
Doyle	Stanbury
Fairbairn	Stewart
Lewis	( <i>Antigonish-Guysborough</i> )

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 66(4) du Règlement la liste des membres du comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Corbin substitué à celui de l'honorable sénateur Robichaud (*le 5 février 1986*).

Le nom de l'honorable sénateur Robertson substitué à celui de l'honorable sénateur Macquarrie (*le 5 février 1986*).

## ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, February 5, 1986:

«Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Nurgitz, seconded by the Honourable Senator Marshall, for the second reading of the Bill C-46, intituled: "An Act to amend the Divorce Act".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*), that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.»

«Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Nurgitz, seconded by the Honourable Senator Marshall, for the second reading of the Bill C-47, intituled: "An Act respecting divorce and corollary relief".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*), that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.»

«Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Nurgitz, seconded by the Honourable Senator Marshall, for the second reading of the Bill C-48, intituled: "An Act to provide for the release of information that may assist in locating defaulting spouses and other persons and to permit, for the enforcement of support orders and support provisions, the garnishment and attachment of certain moneys payable by Her Majesty in right of Canada".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Nurgitz moved, seconded by the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*), that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.»

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, Wednesday, January 29, 1986:

## ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 5 février 1986:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, appuyé par l'honorable sénateur Marshall, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-46, intitulé: «Loi modifiant la loi sur le divorce».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*), que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, appuyé par l'honorable sénateur Marshall, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-47, intitulé: «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*), que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Nurgitz, appuyé par l'honorable sénateur Marshall, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-48, intitulé: «Loi prévoyant la communication de renseignements susceptibles de permettre de retrouver les conjoints défailants et d'autres personnes, ainsi que la saisie-arrêt, pour l'exécution d'ordonnances et d'ententes alimentaires, de certaines sommes entre les mains de Sa Majesté du chef du Canada».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Nurgitz propose, appuyé par l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*), que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 29 janvier 1986:



"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Nurgitz, seconded by the Honourable Senator Marshall, for the third reading of the Bill C-74, intituled: "An Act to amend the Constitution Act, 1867 and the Electoral Boundaries Readjustment Act and to provide for certain matters in relation to the 1981 decennial census".

After debate,

In amendment, the Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator MacEachen, P.C., that the Bill be not now read the third time but that it be referred back to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for further consideration.

After debate and—

The question being put or the motion in amendment, it was—

Resolved in the affirmative."

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Nurgitz appuyé par l'honorable sénateur Marshall, tendant à la troisième lecture du Projet de loi C-74, intitulé: «Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales et pourvoyant à certaines questions relatives au recensement décennal de 1981».

Après débat,

En amendement, l'honorable sénateur Frith propose appuyé par l'honorable sénateur MacEachen, C.P., que le projet de loi ne soit pas lu la troisième fois maintenant mais qu'il soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour étude plus approfondie

Après débat,

La motion en amendement, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, FEBRUARY 5, 1986  
(54)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 4:00 p.m., this day, the Deputy Chairman the Honourable Senator Nathan Nurgitz, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Buckwold, Cools, Corbin, Doody, Doyle, Fairbairn, Frith, Lewis, MacDonald (*Halifax*), Nurgitz, Robertson, Stanbury and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (13)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Macquarrie and Petten. (2)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Louis Massicotte, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

Witness:

(On Bill C-74):

*From the "Université du Québec à Montréal":*

Professor André Bernard, Department of Political Sciences.

The Committee, in compliance with its Orders of Reference dated February 5, 1986, resumed consideration Bill C-46, intituled: "An Act to amend the Divorce Act", Bill C-47, intituled: "An Act respecting divorce and corollary relief" and Bill C-48, intituled: "An Act to provide for the release of information that may assist in locating defaulting spouses and other persons and to permit, for the enforcement of support orders and support provisions, the garnishment and attachment of certain moneys payable by Her Majesty in right of Canada".

It was agreed,—

That the Deputy Chairman report the Bills to the Senate without amendment.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated January 29, 1986, resumed consideration of Bill C-74, intituled: "An Act to amend the Constitution Act, 1867 and the Electoral Boundaries Readjustment Act and to provide for certain matters in relation to the 1981 decennial census".

The witness made a statement and answered questions.

At 6:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 5 FÉVRIER 1986  
(54)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 heures sous la présidence de l'honorable sénateur Nathan Nurgitz (vice-président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Buckwold, Cools, Corbin, Doody, Doyle, Fairbairn, Frith, Lewis, MacDonald (*Halifax*), Nurgitz, Robertson, Stanbury et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (13)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Macquarrie et Petten. (2)

*Également présent: De la Bibliothèque du Parlement:* M. Louis Massicotte, chargé de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Témoin:

(Projet de Loi C-74):

*De l'Université du Québec à Montréal:*

Le professeur André Bernard, département des sciences politiques.

Conformément à son ordre de renvoi du 5 février 1986, le Comité poursuit son examen du projet de loi C-46, «Loi modifiant la Loi sur le divorce», du projet de Loi C-47, «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires» et du projet de Loi C-48, «Loi prévoyant la communication de renseignements susceptibles de permettre de retrouver les conjoints défaillants et d'autres personnes, ainsi que la saisie-arrêt, pour l'exécution d'ordonnances et d'ententes alimentaires, de certaines sommes entre les mains de Sa Majesté de chef du Canada».

Il est convenu que le vice-président fasse rapport au Sénat des projets de loi sans amendement.

Conformément à son ordre de renvoi du 29 janvier 1986, le Comité poursuit son étude du projet de loi C-74, «Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales et pourvoyant à certaines questions relatives au recensement décennal de 1981».

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

A 18 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

## REPORTS OF THE COMMITTEE

Thursday, February 6, 1986

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

## SIXTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-46, intituled: "An Act to amend the Divorce Act", has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, February 5, 1986, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Thursday, February 6, 1986

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

## SEVENTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-47, intituled: "An Act respecting divorce and and corollary relief", has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, February 5, 1986, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Thursday, February 6, 1986

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

## EIGHTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-48, intituled: "An Act to provide for the release of information that may assist in locating defaulting spouses and other persons and to permit, for the enforcement of support orders and support provisions, the garnishment and attachment of certain moneys payable by Her Majesty in right of Canada", has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, February 5, 1986, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

*Le vice-président*

Nathan Nurgitz

*Deputy Chairman*

## RAPPORTS DU COMITÉ

Le jeudi 6 février 1986

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

## SEIZIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-46, intitulé: «Loi modifiant la loi sur le divorce», a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 5 février 1986, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Le jeudi 6 février 1986

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

## DIX-SEPTIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-47, intitulé: «Loi concernant le divorce et les mesures accessoires», a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 5 février 1986, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Le jeudi 6 février 1986

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

## DIX-HUITIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-48, intitulé: «Loi prévoyant la communication de renseignements susceptibles de permettre de retrouver les conjoints défailants et d'autres personnes, ainsi que la saisie-arrêt, pour l'exécution d'ordonnances et d'ententes alimentaires, de certaines sommes entre les mains de Sa Majesté du chef du Canada», a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 5 février 1986, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,



## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, February 5, 1986

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill C-74, to amend the Constitutional Act, 1867 and the Electoral Boundaries Readjustment Act and to provide for certain matters in relation to the 1981 decennial census, met this day at 4.30 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Nathan Nurgitz** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, before we deal with today's agenda, may I say that in pursuance of our pre-study of the Penitentiary and Parole bills I tabled the fifteenth report of this committee and received authority from the Senate for a subcommittee to travel. The steering committee has decided that it will constitute a subcommittee to make three stops in western Canada—next Monday in Drumheller, Tuesday in Prince Albert, and Wednesday at the Stoney Mountain Institution in Manitoba. Those travelling will be Senator Hastings and Senator Fairbairn, together with Senator Doyle in the provinces of Alberta and Saskatchewan, and I will substitute for Senator Doyle in Manitoba. As a result of that, I do not know what matters the chairman might have in mind for next week.

**Senator Doody:** We will deal with Bills C-46, C-47 and C-48.

**The Deputy Chairman:** Yes, unless we do that tomorrow morning. Well, I guess when Senator Stanbury arrives we will catch him on that.

**Senator Doody:** Okay.

**The Deputy Chairman:** Do you want any further clarification on the travelling portion for the other bills?

**Senator Frith:** Has the decision been made about the personnel? Senator Doody and I hope that we will have a meeting on Bill C-74 next week.

**The Deputy Chairman:** Well, there is not much of a hole in the committee. There will be two members missing. Senator Hastings, who is going thanks to the skill of your whip, is not even an official member of the committee.

**Senator Frith:** That is not necessary. You need only one for your panel.

**The Deputy Chairman:** Yes.

**Senator Frith:** You need only one person who is official.

**The Deputy Chairman:** We all understand Senator Hastings is joining us, temporarily, anyway. He has a great interest on this subject matter and everyone agrees he ought to be on it and I am sure he will be joining the committee later. In the meantime, he will be with the subcommittee, although not as a member thereof.

**Senator Frith:** Yes.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, mercredi 5 février 1986

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le projet de loi C-74, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales et pourvoyant à certaines questions relatives au recensement décennal de 1981, se réunit aujourd'hui à 16 h 30 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Nathan Nurgitz** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, avant de passer à l'ordre du jour, permettez-moi de dire qui à la suite de notre étude préliminaire des projets de loi sur les pénitenciers et la libération conditionnelle, j'ai déposé le quinzième rapport du comité reçu du Sénat l'autorisation relative aux déplacements d'un sous-comité. Le comité de direction a décidé de créer un sous-comité qui se rendra à trois endroits dans l'ouest du Canada: à Drumheller lundi prochain, à Prince-Albert mardi et à la Stony Mountain Institution, au Manitoba mercredi. Les sénateurs appelés à se rendre en Alberta et en Saskatchewan seront les sénateurs Hastings, Fairbairn et Doyle, et je remplacerai le sénateur Doyle au Manitoba. Conséquemment, j'ignore quelles questions la présidente voudra aborder la semaine prochaine.

**Le sénateur Doody:** Nous étudierons les projets de loi C-46, C-47 et C-48.

**Le vice-président:** Oui, à moins que nous le fassions demain matin. Lorsque le sénateur Stanbury arrivera, nous lui en parlerons.

**Le sénateur Doody:** D'accord.

**Le vice-président:** Avez-vous besoin de plus amples informations au sujet des déplacements découlant des autres projets de loi?

**Le sénateur Frith:** A-t-on pris une décision au sujet du personnel? Le sénateur Doody et moi-même espérons avoir une réunion au sujet du projet de loi C-74 la semaine prochaine.

**Le vice-président:** Le comité n'est pas trop décimé. En fait, deux membres seulement manqueront à l'appel. Grâce à l'habileté de votre whip, le sénateur Hastings, qui sera absent n'est même pas un membre officiel du comité.

**Le sénateur Frith:** Ce n'est pas nécessaire. Vous n'avez besoin que d'un membre officiel pour votre tribune.

**Le vice-président:** C'est exact.

**Le sénateur Frith:** Vous n'avez besoin que d'un seul membre officiel.

**Le vice-président:** Nous savons tous que le sénateur Hastings se joint à nous, du moins temporairement. Il s'intéresse vivement à ce sujet et tout le monde s'accorde à penser qu'il devrait faire partie du comité. Je suis convaincue qu'il se joindra à nos travaux plus tard. En attendant, il fera partie du sous-comité mais pas en tant que membre à part entière.

**Le sénateur Frith:** Oui.

[Text]

**Senator Petten:** If I could ask a question Mr. Chairman, it would be yourself, or Senator Doyle, and Senator Fairbairn?

**The Deputy Chairman:** Yes.

**Senator Petten:** So it is one and one. That evens out. I have no problem with that.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, we will move on, if there is no other business before the committee, with the consideration of Bill C-74. We have with us this afternoon, Professor André Bernard of l'Université du Québec à Montréal. My understanding is that Professor Bernard will make an opening statement which, in essence, is a summary of a paper prepared by him. He will then entertain questions and my further understanding is that a copy of the full paper will be left for the committee's consideration if it wishes.

**Senator Frith:** That is good.

**The Deputy Chairman:** Will you proceed, Professor Bernard, please?

**Professeur André Bernard, Département des sciences politiques de l'Université du Québec à Montréal:** Honorables sénateurs, mon intention est d'attirer votre attention sur les conséquences qu'aurait l'adoption du projet de loi C-74, les conséquences qu'aurait son rejet. J'essaierai de démontrer que les inégalités entre les provinces, du point de vue de leur représentation à la Chambre des communes, tout en s'aggravant de décennie en décennie, seraient tout de même atténuées si le projet de loi C-74 était adopté.

En vérité, nous pouvons considérer trois hypothèses. La première correspond à l'adoption du projet de loi, la deuxième correspond au maintien de la situation actuelle sans que le projet de loi soit adopté et la troisième, possiblement, correspond à l'application de la loi de 1974, le projet de loi actuel n'étant pas adopté.

Nous observons ceci: si le projet est adopté, les inégalités que nous observons présentement dans la représentation des provinces à la Chambre des communes seront substantiellement atténuées par rapport à ce qu'elles sont aujourd'hui. Si le projet n'est pas adopté et que rien n'est fait, autrement dit, si l'on maintient jusqu'en 1988, aux prochaines élections, la carte électorale utilisée en 1984, les inégalités entre les provinces du point de vue de leur représentation aux Communes seront les plus importantes que l'on aura connues jusqu'ici dans l'histoire du Canada. Inversement, si le projet de loi C-74 n'est pas adopté et si on devait appliquer une redistribution fondée sur la loi actuelle, les inégalités seraient relativement plus faibles mais le nombre des députés augmenterait à 310.

Cette première considération d'ordre général mérite d'être retenue. Pour fin de comparaison, j'ai examiné au cours des 50 dernières années l'état des inégalités entre les provinces du point de vue de leur représentation. Je dois vous dire que de décennie en décennie, ces inégalités s'accroissent.

Au Canada, tant en vertu de l'article 51 de l'Acte constitutionnel de 1867 qu'en vertu des lois subséquentes, il est évident que le principe de l'égalité de représentation est un principe auquel les Canadiens ont adhéré. Il semble bien que l'adoption du projet de loi visera à la poursuite de cet objectif.

[Traduction]

**Le sénateur Petten:** Pourrais-je avoir une précision, monsieur le vice-président? Ce serait vous même, le sénateur Doyle et le sénateur Fairbairn qui iriez?

**Le vice-président:** Oui.

**Le sénateur Petten:** C'est donc au plus un. Cela s'équivaut. Je n'y vois donc pas de problème.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, si nous en avons terminé avec les travaux du comité, nous passerons à l'étude du projet de loi C-74. Nous avons avec nous cet après-midi; Mr. André Bernard, professeur à l'Université du Québec à Montréal. Je crois savoir que M. Bernard fera une déclaration préliminaire qui, essentiellement, est un résumé d'un document qu'il a rédigé. Il répondra ensuite aux questions. En outre, un exemplaire du document tout entier sera mis à la disponibilité du comité pour qu'il puisse l'étudier à loisir.

**Le sénateur Frith:** C'est bien.

**Le vice-président:** Sur ce, veuillez débiter monsieur Bernard.

**Professor André Bernard, Department of Political Science of the Université du Québec à Montréal:** Honourable Senators, I am here today to draw your attention to the consequences of passing this Act and the consequences of not passing it; and to try to show that the inequity among the provinces with respect to their representation in the House of Commons, while worsening from decade to decade, would nonetheless be reduced if Bill C-74 were passed.

There are three hypotheses we can look at. One assumes the passage of the Bill, one assumes the status quo without passage of the Bill, and the third assumes the application of the 1974 act without passage of the Bill.

Some general observations can be made. If the Bill is passed, the inequities that currently obtain in provincial representation in the House of Commons will be substantially reduced from what they are now. If the Bill does not pass, and nothing is done—in other words if we preserve the electoral map used in the 1984 elections and use it in the 1988 elections—inequities in provincial representation in the House of Commons will be the worst in Canada's history. Inversely, if Bill C-74 is not passed and a redistribution is carried out on the basis of the existing legislation, the inequalities will be less serious but the number of MPs will rise to 310.

I think the first of these general observations deserves our consideration. For comparative purposes I examined the representational inequities among the provinces as they have fluctuated over the past 50 years. I must tell you that decade by decade they are getting worse.

It is obvious, both from section 51 of the Constitution Act, 1867, and from subsequent legislation, that Canadians have always adhered to the principle of equal representation. It would certainly seem that passage of this Bill would be a further step in pursuit of this objective.



*[Text]*

Le projet de loi concerne non seulement la redistribution des sièges entre les provinces mais aussi les dispositions de la loi relative à la redivision des frontières électorales des diverses provinces.

A mon avis, les dispositions actuelles de la loi et les quelques amendements qui y seraient apportés par le projet de loi C-74 assurent à l'intérieur d'une province une égalité de représentation qui correspond à peu près à ce qu'on observe dans d'autres législatures.

Autrement dit, à ce point de vue, au Canada, nous avons atteint depuis 1964 une égalité de représentation comparable à celle que l'on observe dans d'autres pays occidentaux.

Je voudrais conclure en vous indiquant que quelles que soient les modifications des détails apportées aux frontières des circonscriptions, les effets sur la distribution des sièges à la Chambre des communes du point de vue des partis politiques sont relativement insignifiants. En effet, toutes les études dont on peut faire état établissent aujourd'hui clairement que la distribution des sièges entre les partis repose essentiellement sur le mode de scrutin et non pas sur la particularité de la distribution des sièges ou sur la particularité de la division de la carte électorale.

C'est donc dire que les considérations qui tiendraient au problème de la représentation des partis à la Chambre des communes seraient à notre avis relativement mineures.

Enfin, mon dernier mot, les inégalités entre les circonscriptions qu'elles soient aggravées ou réduites, resteront minimales au cours des prochaines années par rapport aux inégalités qui découlent du mode de scrutin. Étant donné que la décision semble prise au Canada de conserver le mode de scrutin que nous avons, il est, à mon avis, très important de s'employer à réduire les inégalités que l'on peut corriger, c'est-à-dire les inégalités de représentation entre les diverses circonscriptions. C'est l'intention du projet de loi C-74 et de ce point de vue, ce projet de loi mérite d'être considéré.

**The Deputy Chairman:** Thank you very much. I find myself in the same position I was in yesterday, not having given everyone a fair warning that I would ask them to open. Senator Stewart, I apologize.

**Senator Frith:** Perhaps I can start with just one question.

**The Deputy Chairman:** Sure.

**Le sénateur Frith:** J'ai bien suivi vos commentaires. Essentiellement, un tel projet de loi aura pour effet de changer la redistribution ou les frontières des circonscriptions. Ceci aura un effet sur les partis politiques. Est-ce que cet effet sera important?

**Le professeur Bernard:** L'argument principal de mon exposé est à l'effet que les modifications apportées aux frontières des circonscriptions n'auront pas d'effet significatif sur la représentation des partis.

**Le sénateur Frith:** En ce qui concerne le poids de la représentation des provinces, un tel projet de loi a-t-il un effet?

**Le professeur Bernard:** Oui, cet effet est important encore que non-décisif sur l'orientation du pays.

*[Traduction]*

The Bill deals not only with the redistribution of seats among the provinces, but also with the provisions of the legislation governing the readjustment of electoral boundaries within the various provinces.

In my opinion, the existing provisions of the Act and the handful of amendments that would be made by Bill C-74 would guarantee balanced representation within a province corresponding roughly to what we see in other legislatures.

In other words, from this standpoint, Canada has since 1964 achieved an equality of representation comparable to that in other Western countries.

I would like to conclude by indicating that whatever changes are made in the minutiae of setting electoral boundaries, the effects on the distribution of seats in the House of Commons from the partisan standpoint will be relatively insignificant. All the studies I have been able to find now prove clearly that division of seats among parties results basically from the system of balloting used, and not on how seats are distributed or the electoral map is drawn up.

This means that considerations relating to the problem of party representation in the House would be relatively minor.

Finally, whether they are aggravated or reduced, inequities among ridings will remain relatively unimportant over the next few years in comparison with the inequities that result from the system of balloting. Since it seems to have been decided that Canada will keep the balloting system we have now, it is in my view extremely important to work at reducing those inequities we can reduce, that is to say inequities of representation among the various ridings. That is the goal of Bill C-74 and for that reason it deserves consideration.

**Le vice-président:** Merci beaucoup. J'ai le même problème qu'hier, c'est-à-dire que je n'ai pas prévenu suffisamment à l'avance les gens que j'allais leur demander de commencer. Je m'excuse, sénateur Stewart.

**Le sénateur Frith:** Je peux commencer avec une seule question.

**Le vice-président:** Allez-y.

**Senator Frith:** I followed your remarks with great interest. In essence the effect of a bill like this one would be to change the redistribution or the boundaries of ridings. This would have an effect on the political parties. Would it be an important effect?

**Mr. Bernard:** My main argument is that changes in electoral boundaries will not have a significant effect on party representation.

**Senator Frith:** Would such a bill have an effect on provincial representation, that is their relative clout?

**Mr. Bernard:** Yes, an important though not decisive effect on the country's orientation.



**[Text]**

Les provinces les plus importantes sont à peu près adéquatement représentées si le projet de loi C-74 est appliqué.

En effet, les écarts entre le nombre de sièges qu'elles pourraient avoir en étant parfaitement égalitaires quant à la distribution et ce qu'elles obtiennent en fait constitue un écart très petit.

Les provinces légèrement avantagées sont, comme vous le savez, les provinces de l'Est du pays ainsi que la Saskatchewan et le Manitoba.

Toutes les autres provinces, c'est-à-dire l'Ontario, le Québec, la Colombie-Britannique et l'Alberta se retrouvent sous-représentées mais très peu.

Finalement, la population du Canada se retrouve concentrée dans ces quatre grandes provinces et ce sont elles, en quelque sorte, qui supportent le coût d'un avantage limité attribué aux autres provinces moins peuplées. Cet avantage dont jouissent les provinces moins peuplées est tout de même plus considérable aujourd'hui qu'il ne l'était il y a 30 ans ou 50 ans.

Autrement dit, au fur et à mesure que la population du Canada se déplaçait vers l'Ouest, celle des provinces de l'Est acquérait un certain avantage, tout relatif en terme de sur-représentation.

Il faut bien reconnaître que leur population étant relativement petite, cet avantage n'a pas de signification politique très importante.

**Le sénateur Frith:** Dans une perspective constitutionnelle, si on se replace en 1867, les provinces de l'Ouest n'existaient pas. A cette époque, les intérêts des provinces Atlantiques étaient exprimés, c'est-à-dire qu'elles étaient gênées par le principe de la représentation par population.

Dans la perspective actuelle et en ce qui concerne l'avenir, on a souligné que l'Ontario et le Québec bénéficient actuellement d'un grand avantage en ce qui concerne le poids politique, si la situation ou les institutions sont basées entièrement sur le principe de la représentation par population.

C'est la raison pour laquelle les provinces de l'Atlantique ont insisté sur le fait que le Sénat faisait partie des institutions parlementaires.

Dans cette perspective, leur prédiction était bien fondée; maintenant, nous constatons que les provinces Atlantiques sont mises dans une position désavantageuse.

**Le professeur Bernard:** Du point de vue de la population, elles sont de moins en moins importantes par rapport à la population canadienne. Je crois que le projet de loi C-74, comme la Loi de 1974 et celle de 1952 ont été conçus sur la base d'un compromis entre le principe de la représentation selon la population et celui du maintien d'une certaine mesure de la députation de chacune des provinces, selon les normes déjà établies.

Il est clair que ce compromis est politique. A mon avis, il est acceptable car les inégalités qui en découlent ne sont pas inacceptables par l'ensemble de la population canadienne parce qu'elles se situent dans un ordre de grandeur relativement restreint. Ce n'est pas une gamme très importante d'inégalités. Les provinces les plus sur-représentées, j'exclus ici l'Île-du-Prince-Édouard, ne le sont pas excessivement; autrement dit,

**[Traduction]**

The largest provinces are pretty well fairly represented, if Bill C-74 goes through.

The discrepancies between the number of seats they might have had if distribution were perfectly proportional, and the number they actually do get, are very small.

The provinces that have a slight advantage are, as you know, the Maritime provinces, Saskatchewan and Manitoba.

All the other provinces, that is, Ontario, Quebec, British Columbia and Alberta, are under-represented, but only very slightly.

Finally, Canada's population is concentrated in those four large provinces, and in a sense the limited advantage given the other, less populous, provinces is at their expense. The advantage enjoyed by the less populous provinces is after all more significant today than it was 30 or 50 years ago.

In other words, as Canada's population centre shifted to the West, the population that remained in the East acquired a certain advantage in their relative over-representation.

Of course, it has to be conceded that because their population is relatively small, this advantage is not particularly significant politically.

**Senator Frith:** In a constitutional perspective, if we go back in time to 1867, the Western provinces didn't exist. The interests of the Atlantic provinces were expressed then: they were disturbed by the principle of representation by population.

Nowadays and in the future, we are told, Ontario and Quebec have a marked advantage in political clout, if the situation or the institutions are based entirely on the principle of representation by population.

That's why the Atlantic provinces insisted on a Senate being included in our parliamentary institutions.

From that point of view their apprehension was well founded: now we see that it's the Atlantic provinces that are in a disadvantageous position.

**Mr. Bernard:** In terms of population, they are a smaller and smaller part of Canada. In my opinion Bill C-74, like the 1974 act and the 1952 act, was formulated on the basis of a compromise between the principle of representation by population and that of maintaining to a certain extent the parliamentary representation that had been established as a standard.

Clearly this is a political compromise. In my opinion it is an acceptable one, because the inequities that arise from it are not unacceptable to the people of Canada as a whole, since they are relatively restricted in scale. The range of the imbalance isn't very wide. The most over-represented provinces, excluding Prince Edward Island for the moment, are not excessively

[Text]

nous demeurons à l'intérieur d'une gamme relativement limitée.

La province la plus sur-représentée après l'Ile-du-Prince-Edouard sera, selon le projet de loi C-74, la Saskatchewan avec une sur-représentation inférieure tout de même à 25 p. 100 par rapport à la norme canadienne.

Acet égard, on peut dire que nous demeurons à l'intérieur de limites raisonnables.

**Le sénateur Frith:** Ainsi la question devant nous est bien exprimée dans le sens que notre tâche est d'insister pour l'examiner du point de vue du Sénat, à savoir la représentation des provinces et non seulement les résultats d'un système basé entièrement ou principalement sur le principe de la représentation selon la population. Je vous remercie beaucoup, monsieur le président.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, with apologies to the witness, at this time may we have a break in the proceedings to raise those questions which we dealt with earlier? If a meeting is to be held tomorrow on Bills C-46, C-47 and C-48, notices will have to be prepared. I have received a communication from Senator Stanbury—but, of course, I do not intend to speak for him—that if some senators wanted to raise certain matters, he wanted those senators to have an opportunity to speak. Also there is the absence of the chairman. The chairman, in discussing with me the business anticipated for this week, assumed that the divorce bills would not come back to us because of the extensive prestudy given them. I am in the hands of the committee. Does the committee wish to report it, or should we sit tomorrow? If we sit tomorrow, the staff would like to know.

**Senator Stanbury:** Mr. Deputy Chairman, as I mentioned to the chairman, and she mentioned to you, my purpose was to accommodate one or two members of the committee who had indicated to me that they might have some concerns. I believe that most members of the committee are here this afternoon. I was also a little concerned because I was not sure what the chairman's attitude would be. If no further discussion is required, I would be prepared to see us proceed with moving the report without amendment.

**The Deputy Chairman:** Is there any objection to our proceeding in that fashion?

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, have any witnesses asked to be heard since we had the prestudy?

**The Deputy Chairman:** None that I know of.

**The Clerk of the Committee:** I would have to check the file.

**Senator Doody:** That was one of the longest and most intensive pre-studies of any bill that has been before us. It was in committee for at least some weeks and probably longer. The whole country was solicited and attention was called to all meetings. I am in a bit of a puzzlement and I am beginning to feel that this process could go on for ever, that there is no limit to it.

[Traduction]

over-represented; in other words, we're within a relatively limited range.

The most over-represented province after P.E.I. will according to Bill C-74 be Saskatchewan, and its over-representation will still only be less than 25 per cent in relation to the Canadian norm.

So in that respect you can say we are inside reasonable limits.

**Senator Frith:** So the question before us is well-expressed, in the sense that our job is to insist on examining it from a Senate viewpoint, that is, representation of the provinces and not just the results of a system based entirely or mainly on the principle of representation by population. Thank you, Mr. Chairman.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, je m'excuse auprès de nos témoins, mais pourrions-nous faire une pause dans nos délibérations pour discuter des questions qui ont été abordées tout à l'heure? Si nous devons nous réunir demain pour étudier les projets de loi C-46, C-47 et C-48, il faudra faire préparer des avis. Le sénateur Stanbury m'a déjà fait savoir—mais bien entendu je ne puis parler en son nom—que si des sénateurs voulaient soulever certaines questions, il leur donnerait l'occasion de le faire. En outre, il y a la question de l'absence de la présidente. Lorsque nous avons discuté, elle et moi, des travaux prévus pour cette semaine, nous avons présumé que les projets de loi concernant le divorce ne nous seraient pas renvoyés étant donné qu'ils ont fait l'objet d'une étude préliminaire approfondie. Je m'en remets au comité. Veut-il en faire rapport ou siéger demain? Si nous décidons de siéger demain, il faudrait en avvertir le personnel.

**Le sénateur Stanbury:** Monsieur le vice-président, comme je l'ai mentionné à la présidente, qui vous en a parlé, je voulais donner la chance de parler à un ou deux membres du comité qui m'avaient fait part de certaines préoccupations. Je crois que le comité est pratiquement au complet cet après-midi. En outre, je m'inquiétais un peu parce que j'ignorais quelle serait la réaction de la présidente. Si aucune autre discussion ne s'avère nécessaire, je n'ai aucune objection à ce que nous fissions rapport du projet de loi sans amendement.

**Le vice-président:** Quelqu'un a-t-il des objections à ce que nous procédions de cette façon?

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, des témoins ont-ils demandé à être entendus depuis que nous avons effectué l'étude préliminaire?

**Le vice-président:** Pas à ma connaissance.

**Le greffier du comité:** Il faudra que je vérifie dans les dossiers.

**Le sénateur Doody:** De tous les bills dont nous avons été saisis, c'est celui qui a fait l'objet d'une des études préliminaires les plus longues et les plus approfondies. Le comité l'a étudié pendant des semaines, et peut-être même plus. Tout le pays a été sollicité et on a fait grand cas de toutes les séances. Je suis quelque peu perplexe car je commence à croire que ce processus pourrait durer interminablement, qu'il n'y a pas de limite.



[Text]

**Senator Frith:** Perhaps we can put a limit on it by scheduling a meeting for tomorrow and deciding that, if the clerk, after looking at the files, reports to us that there do not seem to be any more people wishing to be heard and no more committee members with questions to raise, and if there is no more discussion about the provisions, we will report the bill without amendment.

**The Deputy Chairman:** The clerk believes that there are no such requests, but we can check that in one second. The other thing is that I do not think there are any more questions.

**The Clerk of the Committee:** I recall that there was one request, but I would have to check my files.

**Senator Doody:** I am sure that we can find somebody.

**Senator Frith:** I am trying to address your point. I am not suggesting if we find somebody, that we will hear him. I am saying that we should find out and make the decision tomorrow. As far as I am concerned I have no questions, and nobody has told me that they have any concerns about it. I am not trying to delay the bill, but it seems to me that since it has been referred to us, we could set up a meeting and decide.

**The Deputy Chairman:** I have never seen such full good attendance at a committee meeting. We have one absentee and that is Senator Barootes. I can assure members of the committee that he has no concerns about this matter.

**Senator Frith:** If Senator Stanbury is satisfied, let us report it without amendment.

**Senator Stanbury:** I am satisfied.

**Senator Cools:** I think that we should report it. We have studied it pretty extensively.

**Senator Frith:** You had some reservations.

**Senator Cools:** I still have lots of concerns, though I have retired some of them until the next round some years down the road. I think we have done an exhaustive study, to the point where it is almost dimming our memories. I think we should proceed forthwith and report it.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, should I report the three bills without amendment?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** I am sorry for the interruption. Could we continue with the matter before us, please.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Mr. Chairman, when we are talking about representation, we are talking about various things. For instance, we are talking about something that is of great concern to political parties; namely, the numbers of members supporting a government or opposing a government. It is pretty easy to say, in considering that matter, that "a member should be a member should be a member". They should all be utterly equal. On the other hand, there is the practical, day-to-day business of representing a constituency in relation to the executive government. You have told

[Traduction]

**Le sénateur Frith:** Nous pouvons peut-être y mettre un terme en convoquant une réunion pour demain. Et si le greffier, après avoir consulté les dossiers, nous confirme qu'aucun autre témoin ne désire être entendu, si aucun autre membre du comité ne tient à soulever des questions et si les dispositions du projet de loi ne suscitent pas d'autre discussion, nous en ferons rapport sans amendement.

**Le vice-président:** Le greffier pense qu'il n'y a pas d'autres témoins, et nous pourrions en obtenir confirmation dans un instant. En outre, je ne pense pas qu'il y ait d'autres questions.

**Le greffier du comité:** Je crois qu'il y a eu une demande, mais je devrai consulter mes dossiers.

**Le sénateur Doody:** Je suis convaincu que nous pouvons trouver quelqu'un.

**Le sénateur Frith:** Je tente de vous répondre. Je ne dis pas que si nous trouvons un témoin, nous devrions décider de l'entendre. A mon avis, nous devrions voir ce qu'il en est et prendre une décision demain. Pour ma part, je n'ai pas de question et personne ne m'a dit avoir des réserves au sujet du projet de loi. Je n'essaie pas de retarder l'adoption du projet de loi, mais il me semble que puisqu'on nous l'a renvoyé, nous pourrions convoquer une séance et prendre ensuite une décision.

**Le vice-président:** Je n'ai jamais vu de séance du comité qui ait réuni tant de membres. Il n'y a qu'un seul absent, le sénateur Barootes, et je puis vous assurer qu'il n'a pas de réserves à ce sujet.

**Le sénateur Frith:** Si le sénateur Stanbury est d'accord, nous ferons rapport du projet de loi sans amendement.

**Le sénateur Stanbury:** Je suis d'accord.

**Le sénateur Cools:** Je pense que nous devrions en faire rapport. Nous en avons fait une étude assez approfondie.

**Le sénateur Frith:** Vous aviez des réserves.

**Le sénateur Cools:** J'ai encore un tas de réserves, mais j'en ai laissées tomber quelques-unes jusqu'à la prochaine ronde de discussions, qui aura lieu dans quelques années. Je pense que nous avons effectués une étude approfondie du projet de loi au point où cela affaiblit presque notre mémoire. Je pense que nous devrions aller de l'avant et en faire rapport.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, devrais-je faire rapport des trois projets de loi sans amendement?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** Je m'excuse de cette interruption. Poursuivons, je vous prie.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Monsieur le vice-président, lorsque nous parlons de représentation, plusieurs choses entrent en ligne de compte. Par exemple, il s'agit d'un sujet qui préoccupe énormément les partis politiques que celui de la répartition des députés ministériels ou de l'opposition. En théorie, il est facile de dire qu'un député est un député et que cela ne va pas plus loin. Et d'ajouter que tous devraient être tous absolument égaux. En pratique, il faut tenir compte des exigences quotidiennes que suppose la représentation d'un comté en relation avec l'exécutif du gouvernement. Vous nous



[Text]

us that it does not make much difference in terms of supporting one political party's candidate or another's for the ministry. So I focus on this matter of constituency business.

I have put it before this committee that in my experience as a member of the House of Commons from a rural sea coast constituency in Nova Scotia I had a great deal more day-to-day work than my seat-mate, who was from York Centre, which was then the second largest constituency in terms of population in the entire country. I found that very often it was not a matter of dealing with comparable cases such as those you find in immigration matters or unemployment insurance applications. Very often you are dealing with a specific wharf and the member must virtually know the planks on it, or a particular breakwater or a particular dredging situation. The letters that come in are very vague and the member is supposed to be able to detect the problem from what is very often a rather generalized description.

Does the witness think that the representation of constituents in their dealings with the executive government is a factor which should concern Parliament at all? Or should we focus only on the question of how a province will line up in supporting political parties in their competition to form the government of the day?

**Le professeur Bernard:** La loi actuelle qui a ses origines dans la loi de 1964, a établi une nouvelle formule pour la révision des circonscriptions électorales. La loi actuelle prévoit que les commissions doivent rechercher l'égalité de représentation, mais à l'intérieur de certaines limites, qui ont été établies à plus ou moins 25 p. 100, par rapport au quotient de représentation. Dans la pratique, on observe que les circonscriptions dont la densité de population est relativement faible sont généralement dans les provinces rurales ou constituées de petites villes.

Fondamentalement, la législation actuelle permet de tenir compte, à la fois du principe de l'égalité de représentation et à la fois des préoccupations parlementaires liées aux services à la population, dans les régions moins peuplées, c'est-à-dire des populations plus dispersées ou habitant un plus grand territoire. Si on regarde l'évolution récente des législations, on constate effectivement que dans l'ensemble, les villes au Canada ont plus d'électeurs par circonscription, alors que les régions rurales en ont sensiblement moins. L'écart entre les deux, si l'on considérait deux grandes catégories, est tout de même de l'ordre de 50 p. 100, pour prendre un chiffre général.

Autrement dit, on trouve finalement à peu près 50 p. 100 plus d'électeurs dans les grandes villes qu'en moyenne dans les régions rurales.

Alors j'ai l'impression que la loi actuelle tient compte de ces deux facteurs: égalité de représentation, certes, mais aussi des considérations pour le travail parlementaire.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** We do not have the record of some of our earlier meetings as yet, so, Mr. Chairman, I shall jog your memory. When the President of the Privy Council appeared to explain this bill, he said that he believed that the smaller provinces should have better than average treatment. I gather that Professor Bernard agrees, because he said that he did not think that Prince Edward

[Traduction]

avez dit que le fait d'appuyer tel ou tel parti politique ou candidat ne fait pas de différence. C'est pourquoi je m'arrête sur cette question de la représentation du comté.

J'ai déjà dit au comité que d'après mon expérience en tant que représentant à la Chambre des communes d'un comté rural de la côte de la Nouvelle-Écosse, je devais régler davantage de problèmes quotidiens que mon collègue de York Centre dont la circonscription venait alors au deuxième rang au pays en termes de population. Très souvent, j'ai constaté que ce n'est pas le règlement de cas comparables, comme ceux qui découlent de l'immigration ou de l'assurance-chômage, qui fait la différence. Il s'agit plutôt des questions particulières comme celles qui concernent un port bien précis au sujet duquel le député doit pratiquement tout connaître, ou d'une digue ou d'un problème de dragage en particulier. Les lettres qui nous sont envoyées sont très vagues et le député est censé être en mesure de cerner le problème à partir de ce qui est souvent une description générale de la situation.

Le témoin croit-il que cette considération, soit la représentation de ses commettants dans leurs relations avec le gouvernement, est un facteur sur lequel le Parlement devrait se pencher? Ou devrions-nous nous concentrer uniquement sur la façon dont une province appuiera l'un ou l'autre parti politique dans leurs efforts pour former le gouvernement de l'heure?

**Mr. Bernard:** The current Act, which has its origins in the 1964 act, established a new formula for adjusting electoral boundaries. It provides that the commissions must strive for equality in representation, but within certain limits, which were set at 25 per cent over or under the quotient. In practice, we see that ridings where the density of population is relatively low are generally located in provinces that are either largely rural or made up of small cities and towns.

Fundamentally, the current legislation allows both for rep. by pop. and for parliamentary concerns about service to Canadians in more sparsely populated areas, that is, population groups that are more spread out or living in a larger territory. If we look at recent developments in legislation, we see that in fact Canada's cities do have more electors per riding, while the rural *ridings* have significantly fewer electors. The discrepancy between the two, considering these as the two main categories, is after all in the order of 50 per cent, to take an overall figure.

In other words, there tend to be 50 per cent more electors in big-city ridings than in rural ridings, on average.

So I have the impression that the current Act takes both these factors into account: equity of representation certainly, but also consideration for the work of Parliament.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Comme nous n'avons pas encore le procès-verbal de certaines de nos séances antérieures, monsieur le vice-président, je vais vous rafraîchir la mémoire. Lorsque le président du Conseil privé a témoigné devant nous pour expliquer les dispositions du projet de loi, il a déclaré qu'à son avis, les petites provinces devraient bénéficier d'un traitement privilégié. Je suppose que M. Ber-

[Text]

Island is over-represented. He agreed that mathematically it is over-represented but that we would probably not want to apply that fact to other provinces. Given the fact that it is only four members out of a house of 282, it is not likely to disturb anyone very greatly.

**Le professeur Bernard:** Non, je ne pense pas et mon sentiment est bien celui-ci: dans la mesure où il faut faire des compromis entre des options et des intérêts différents, le projet de loi C-74 constitue un heureux compromis qui assure une certaine sur-représentation aux provinces dont la population n'est pas en forte croissance. Il permet aussi d'assurer aux régions rurales et aux populations dispersées une représentation un peu plus substantielle. Alors, à ce compte, on peut dire que c'est un compromis heureux qui représente à peu près l'esprit dans lequel ont été adoptées les lois précédentes. C'est une amélioration, dans le sens qu'on ajuste la situation au niveau du recensement, mais ce n'est pas quelque chose qui est exceptionnel. C'est dans l'esprit des compromis précédents.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** But after the 1981 census, the readjustment would have taken place in any case, either on the 1974 law or on the basis of the new one.

**Senator Frith:** Senator Stewart, could I perhaps ask a supplementary question on one point?

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Yes.

**Le sénateur Frith:** Mais le principe du compromis signifie que l'on ajoute un siège ou deux ici, que l'on réduit la représentation là-bas, etc., mais un aspect ou une dimension de ce principe a été discuté avec le président du Conseil privé lors de son témoignage: c'est l'impact d'ajouter un ou deux sièges en Ontario, mais cet ajout n'est pas équivalent de l'impact d'une réduction d'un siège à Terre-Neuve.

**Le professeur Bernard:** C'est entendu.

**Le sénateur Frith:** Oui.

**Le professeur Bernard:** C'est entendu et je crois que c'est l'esprit du compromis. Il consiste à maintenir la représentation des petites provinces, tout en ajustant, dans la mesure du possible, la représentation totale, et sans pour autant dépasser le nombre de 300 députés aux Communes. On aimerait conserver à peu près le même nombre de députés, même temps, obtenir l'égalité de représentation pour tout le monde, et de plus, c'est le problème du compromis, maintenir le même nombre de sièges au Nouveau-Brunswick, à Terre-Neuve, en Nouvelle-Écosse, en Saskatchewan et au Manitoba. Alors pour faire tout cela, il faut trouver une formule. La formule actuelle représente un avantage supplémentaire, car elle est simple et donne des résultats satisfaisants pour tout le monde.

**Le sénateur Frith:** Mais en examinant le compromis et s'il est juste ou non, cette dimension de différence dans l'impact que j'ai souligné est équitable, n'est-ce pas?

**Le professeur Bernard:** Vous avez tout à fait raison. Enlevez un siège à une province qui n'en a que 10 ou sept, c'est assurément un problème plus considérable que de faire la même

[Traduction]

nard partage cette opinion étant donné qu'il a dit qu'à son avis l'île du prince-Édouard n'était pas sur-représentée. Il a convenu que sur le plan des chiffres, elle était sur-représentée, mais qu'on ne pouvait probablement appliquer cette considération à d'autres provinces. Étant donné qu'il ne s'agit que de quatre députés sur une assemblée qui en compte 282, cela n'a pas de grandes répercussions.

**Mr. Bernard:** No, I don't think so, and my feelings are that to the extent it is necessary to reach a compromise between different options and interests, Bill C-74 is a happy compromise, one that ensures a certain over-representation to provinces whose populations are not growing rapidly. It also guarantees rural areas and scattered populations a slightly more substantial representation. So on those grounds it can be described as a happy compromise which represents pretty well the spirit in which the previous acts were passed. It's an improvement, in the sense that the situation is being adjusted to match the census, but it's not radical in any way. It reflects the same spirit of compromise as its predecessors.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Mais après le recensement de 1981, le rajustement aurait été effectué de toute façon, que ce soit dans la loi de 1974 ou dans la nouvelle loi.

**Le sénateur Frith:** Sénateur Stewart, pourrais-je poser une question supplémentaire sur un point?

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Oui.

**Senator Frith:** The principle of compromise means that a seat or two is added here, taken away there, and so on; but we discussed one aspect or dimension of that principle with the President of the Privy Council when he appeared before us, which is that the impact of adding one or two seats in Ontario is not the same as the impact of taking one seat away from Newfoundland.

**Mr. Bernard:** True enough.

**Senator Frith:** Right.

**Mr. Bernard:** It's true, and I think that's the spirit of compromise: to maintain representation in the small provinces while adjusting as far as possible the total representation, and to do so without exceeding the threshold of 300 MPs in the House. We want to preserve about the same number of MPs and at the same time bring about equity of representation for everyone, and also—and here's the problem with compromise—maintain the same number of seats in New Brunswick, Newfoundland, Nova Scotia, Saskatchewan and Manitoba. Now, to do all that, we have to find a formula. The current formula has an extra advantage, in that it's simple and gives results that satisfy everybody.

**Senator Frith:** But when we examine this compromise, to see whether or not it's fair, is there not this element of differing impact I pointed out?

**Mr. Bernard:** Absolutely. To take one seat away from a province that has only seven or ten, is certainly a bigger problem than doing the same thing in a much larger province. Our



[Text]

chose dans une province beaucoup plus importante. On a connu des exemples historiques. Je prends l'exemple de la Saskatchewan où la diminution d'un siège à la suite d'une redistribution a causé beaucoup de problèmes. Ceux d'entre nous qui se souviennent du siège de M. John Diefenbaker peuvent illustrer avec un bon exemple ce qui s'est passé dans cette province.

L'intention du projet de loi actuel est plus simple. C'est pourquoi je me rallie à l'idée de ce projet de loi. J'estime que cet heureux compromis est bien plus satisfaisant, à mon point de vue, en raison de sa simplicité. Celui de 1974 était plus compliqué, c'était la méthode de l'amalgame. Elle était si compliquée que les enseignants de sciences politiques, n'étaient même pas en mesure de l'expliquer à leurs étudiants.

Alors, avec la formule actuelle, nous pourrions à nouveau donner des cours à nos étudiants sur la représentation aux Communes et les gens pourront comprendre.

**Le sénateur Frith:** C'est mieux, mais comparé à quoi?

**The Deputy Chairman:** Senator Stewart will now continue.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** I am sure that Professor Bernard would not wish to have the Senate decide the vote in favour of this bill on the ground that it will make it easier for professors to teach their students.

**The Deputy Chairman:** I am certainly hanging my hat on that.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Professor Fox made that argument, incidentally, before the House of Commons committee.

I wanted to ask Professor Bernard if he saw the tables that Senator Flynn put before the Senate when he spoke on December 18.

**Professor Bernard:** I have not seen those figures, senator, but probably they are the same as those we are referring to here.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** I am looking at the sheet showing the effects of the redistribution after the census of 1981, and I see there that, under Bill C-74, Newfoundland will have seven constituencies with an average population of 81,097.

**Professor Bernard:** Yes.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** On the other hand, if Newfoundland had eight seats, which it would have under the 1974 act, the average size of a constituency in Newfoundland would be 70,960. That is shown across the table that I have here. However, with eight seats, Newfoundland would have more populous constituencies than Saskatchewan under Bill C-74, which would have constituencies of 69,165. In other words, those two provinces are not being dealt with equally. If we went ahead and added another seat to Newfoundland, it would still have bigger constituencies than Saskatchewan.

**Le professeur Bernard:** En effet, cependant le projet de loi C-74 cherche à établir une formule simple qui permette d'ajuster la représentation aux Communes après chaque recensement. Cette formule, bien sûr, entraîne des situations qui

[Traduction]

history provides examples. Take Saskatchewan, where the loss of one seat in a redistribution caused a lot of problems. Those of us who remember Mr. Diefenbaker's seat have a good illustration of what happened in that province.

The intention of this Bill is less complex, which is why I favour it. I think it's a happy compromise, and much more satisfactory, in my opinion, because of its simplicity. The 1974 proposal—the amalgam method—was more complicated. It was so complicated that professors of political science were unable to make sense of it to their students.

With the current formula we can once again give courses to our students on representation in the House, and they'll understand what we're talking about.

**Senator Frith:** It may be better, but compared to what?

**Le vice-président:** Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough) va maintenant poursuivre.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Je suis sûr que le professeur Bernard ne souhaite pas que le Sénat décide de voter en faveur de ce projet de loi sous prétexte qu'il facilitera la tâche d'enseignement des professeurs.

**Le vice-président:** J'en suis convaincu.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Soit dit en passant, M. Fox a fait valoir cet argument devant le comité de la Chambre des communes.

Je voulais demander à M. Bernard s'il avait pris connaissance des tableaux que le sénateur Flynn a présentés au Sénat lorsqu'il a pris la parole le 18 décembre.

**M. Bernard:** Je n'ai pas vu ces chiffres, sénateur, mais ce sont sans doute les mêmes que ceux dont nous parlons.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** En regardant la feuille où l'on montre les effets de la redistribution après le recensement de 1981, je constate qu'en vertu du projet de loi C-74, Terre-Neuve comptera sept circonscriptions ayant une population moyenne de 81 097 habitants.

**M. Bernard:** C'est exact.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** D'autre part, si Terre-Neuve avait huit sièges, conformément à la loi de 1974, la taille moyenne d'une circonscription dans cette province serait de 70 960 habitants. C'est ce qui ressort du tableau que j'ai en main. Cependant, même avec huit sièges, Terre-Neuve aurait des circonscriptions plus peuplées que celles de la Saskatchewan qui, en vertu du projet de loi C-74, compteraient 69 165 habitants. Autrement dit, ces deux provinces ne sont pas traitées sur un pied d'égalité. Si nous accordions un siège supplémentaire à Terre-Neuve, elle aurait tout de même des circonscriptions plus grosses que la Saskatchewan.

**Mr. Bernard:** Well, yes, but Bill C-74 seeks to establish a simple formula that will make it possible to adjust the representation in the House of Commons after each census. Naturally such a formula would affect different provinces dif-



*[Text]*

varient d'une province à l'autre, en terme de situations moyennes par circonscription. C'est exact. Cependant, cette formule est appliquée d'une manière uniforme partout au Canada. Cela donne des résultats qui, bien sûr, pourraient être légèrement différents d'une province à l'autre. Une autre façon de voir les choses pourrait être examinée (et ce n'est pas celle que nous propose le projet de loi) mais on a pensé par exemple, l'année dernière et l'année précédente, alors qu'on étudiait des formules possibles, à accroître le nombre des députés aux Communes jusqu'à 400.

Cela aurait assuré à la plupart des provinces canadiennes une représentation moyenne par circonscription de l'ordre d'environ 60,000 et alors tout le monde aurait été content de ce point de vue. Cependant, la Chambre des communes aurait compté 400 députés. Pour conserver le nombre des députés à ce qu'il est à peu près aujourd'hui et pour obtenir une formule simple, il faut accepter comme conséquence des populations qui varieront selon les circonscriptions. En général, ces variations se produiront de telle sorte que les régions les moins peuplées seront sur-représentées. Pour Terre-Neuve, j'imagine que les quelques circonscriptions autour de St-Jean seront plus peuplées que celles situées à l'extérieur de la capitale de Terre-Neuve.

Je pense que le même phénomène jouera en Nouvelle-Écosse et ailleurs, de sorte que les circonscriptions comparables auront, sans aucun doute, une population comparable, que ce soit à Terre-Neuve, en Nouvelle-Écosse ou au Nouveau-Brunswick.

Autrement dit, il y a peut-être une différence entre les provinces, mais en appliquant les règles de redistribution des limites des circonscriptions électorales, on atténuera sûrement ces différences que vous avez observées sur les chiffres globaux.

**Le sénateur Frith:** Quand vous dites «nous avons considéré», qu'est-ce que cela veut dire? Est-ce que vous avez été consulté?

**Le professeur Bernard:** Non, je crois que quand je dis «nous», je parle des Canadiens.

**Le sénateur Frith:** Vous n'aviez pas été engagé?

**Le professeur Bernard:** Non, je n'ai pas du tout travaillé pour le directeur général des élections mais cependant, j'ai examiné les diverses formules à cette époque, comme d'autres personnes l'ont fait.

**Le sénateur Frith:** J'étais tenté de lier l'expression «nous» au fait que «c'est un compromis heureux».

**Professeur Bernard:** Je parlais en terme de «nous», les Canadiens, qui examinons plusieurs formules, bien sûr.

**Le sénateur Frith:** Très bien.

**The Deputy Chairman:** Senator Stewart.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Perhaps Professor Bernard could turn to the calculation, the projection, for the year 2001.

**Professor Bernard:** Yes.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Mr. Chairman, the witness has told us that he agrees with the President of the Privy Council, the Honourable Mr. Hnatyshyn, that better

*[Traduction]*

ferently, in terms of average situation by riding. That's perfectly true. However, the formula would be applied uniformly across Canada. There might be slightly different results from one province to the next, yes, of course. Another way of looking at it could be studied, not the one proposed in the Bill but one that was suggested last year and the year before, while possible formulas were being looked at: it would be to push the number of MPs in the House up to 400.

That would have guaranteed most of the provinces an average representation per riding of about 60,000, and everybody would have been happy as far as that went. On the other hand there would have been 400 MPs in the House. To keep the number of MPs at about what it is currently, and to keep the formula simple, we have to accept the consequence: we're going to have ridings with varying population sizes. In general these variations are such that the less populated provinces will be over-represented. In the case of Newfoundland, I imagine the ridings around St. John's will have more people in them than those outside the St. John's area.

I think the same phenomenon will occur in Nova Scotia and elsewhere, so that comparable ridings will undoubtedly have comparable populations, whether they're in Newfoundland, Nova Scotia or New Brunswick.

In other words, there may be a difference between the provinces, but by applying the rules for readjustment of electoral boundaries, those differences that you've noted in the overall figures will most certainly be reduced.

**Senator Frith:** When you say "we considered", what does that mean? Were you consulted?

**Mr. Bernard:** No, when I say "we" I think I generally mean the Canadian people.

**Senator Frith:** You haven't been retained as a consultant?

**Mr. Bernard:** No, no, I've never worked for the Chief Electoral Officer. On the other hand, I have studied the various formulas, as have other people.

**Senator Frith:** I was inclined to link the use of "we" to the fact that "it was a happy compromise".

**Mr. Bernard:** I meant that "we, the Canadian people" had naturally considered a number of formulas.

**Senator Frith:** Fine.

**Le vice-président:** Sénateur Stewart.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Monsieur Bernard voudrait-il avoir l'obligeance de se pencher sur les projections pour l'an 2001.

**M. Bernard:** C'est fait.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Monsieur le président, le témoin nous a dit qu'il convenait avec le président du Conseil privé, l'honorable Hnatyshyn, que les petites provinces devraient jouir d'un traitement privilégié.

[Text]

than average treatment should be granted to the smaller provinces.

I wonder how he finds acceptance with the fact that this table shows that the constituencies in Newfoundland—which is surely one of the smaller provinces—will, in terms of population, be larger than those in Quebec, Ontario, British Columbia, and will indeed be exceeded in size only by Alberta. Surely, that runs contrary to the principle enunciated by the President of the Privy Council.

**Professeur Bernard:** En l'an 2001, je pense que vous avez là un bon argument. La formule actuelle, si elle est appliquée pendant plusieurs décennies, entraînerait à long terme des distorsions qui inciteraient à nouveau les législateurs canadiens à la réviser. N'oublions pas que la formule que nous examinons aujourd'hui est inspirée par les distorsions qui découlent des formules antérieures, à la suite de l'évolution démographique.

Pour l'an 2001, on travaille sur des projections démographiques. Je crois que si les projections démographiques étaient confirmées par les faits dans 15 ou 20 ans, il est probable que les représentations effectuées par Terre-Neuve ou par d'autres provinces seront telles que l'on voudra à nouveau réviser la formule.

L'article 51 de cette formule a été révisé une première fois, quand on a créé un siège pour les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon et la deuxième fois, quand le moment est arrivé de préserver les sièges de l'Île-du-Prince-Édouard. On l'a modifiée en 1946 et à nouveau en 1952 et encore une fois en 1974. Je ne serais pas étonné que dans 20 ans, si l'évolution démographique se fait d'une certaine façon, que l'on soit à nouveau obligé au Canada de revoir cette formule de représentation pour atténuer les différences et respecter à la fois les principes contradictoires.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** In other words, you think that these figures, particularly in the case of Newfoundland, would be a good case for revising the act some time before 2001?

**Professeur Bernard:** Si cela s'avère vrai, les pressions exercées par les électeurs amèneront les législateurs à revoir la formule, mais l'évolution, on la connaît très peu. On est tout de même encore à 15 ans de cette période et donc, il faut voir.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** But, Mr. Chairman, my problem in accepting that argument is that we are being asked to put a system in place for the foreseeable future, and the government has put before the Senate its best estimate based on Statistics Canada's demography. It seems to me that unless we are going to amend the bill to say that it will have to be reviewed after 1991, then this would be a bad piece of legislation, because, as you know, we have to look ahead on the basis of the best information available, and the best information available tells us that after the redistribution of 2001 the Newfoundland seats will be, in terms of population, the largest in Canada. Professor Bernard has just now told us that that is not defensible and, indeed, would require an amendment to the bill.

So, I have real problems with that.

[Traduction]

Je me demande comment il réagit devant ce tableau qui montre que les circonscriptions de Terre-Neuve, certainement l'une des plus petites provinces au pays, seront, en termes de population, plus imposantes que celles du Québec, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique et qu'en fait, seule l'Alberta en aura de plus grosses. Assurément, cela contrevient aux principes énoncés par le président du Conseil privé.

**Mr. Bernard:** In 2001, I think you have a good argument there. The current formula, if it's applied over a number of decades, would in the long term result in distortions that would once again make Canada's legislators want to revise it. Let's not forget that the formula we're looking at today was felt to be necessary because of the distortions arising from earlier formulas, which did not keep pace with changing population patterns.

For the year 2001, they're working on demographic projections, and I think that if those projections are confirmed by the facts, 15 or 20 years from now, it's probable that Newfoundland, or other provinces, will make representations that will induce *Parliament* to revise the formula yet again.

Section 51 was revised a first time when a seat was created for the Northwest Territories and the Yukon, and a second time when P.E.I.'s seats were preserved. It was amended in 1946, in 1952, and again in 1974. I wouldn't be at all surprised in 20 years, if the population patterns evolve in a certain way, at our being obliged to overhaul the formula once again in order to reduce discrepancies and respect our contradictory principles.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Autrement dit, vous pensez que ces chiffres, particulièrement en ce qui concerne Terre-Neuve, militent en faveur d'une révision de la loi avant 2001?

**Mr. Bernard:** If they turn out to be accurate, pressure from the voters will persuade the legislators to re-examine the formula, but this kind of development is difficult to be certain about. We're after all 15 years away still, so we'll have to see.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Monsieur le président, j'ai du mal à accepter cet argument pour la raison suivante: on nous demande de mettre en place un système pour un avenir prochain et le gouvernement a soumis au Sénat ses meilleures prévisions fondées sur les données démographiques de Statistique Canada. Il me semble qu'à moins que nous amendions le projet de loi pour faire en sorte qu'il soit révisé après 1991, ce sera une mesure peu acceptable. Comme vous le savez, nous devons prendre des décisions en fonction des meilleurs renseignements possibles et ceux-ci nous disent qu'après la redistribution de l'an 2001, Terre-Neuve aura les plus grosses circonscriptions au Canada, sur le plan démographique. M. Bernard vient de nous confirmer que cela est injustifié et que, par conséquent, il faudra amender le projet de loi.

Cette situation me pose de réels problèmes.



[Text]

**The Deputy Chairman:** Fine.

I have three questioners lined up, Senators Corbin, Macquarrie and Stanbury. Others wishing to ask questions can so indicate.

**Le sénateur Corbin:** Merci, monsieur le président.

Professeur Bernard, je ne sais pas si vous avez relu récemment votre témoignage devant le comité permanent des privilèges et élections de la Chambre des communes en 1982, au moment où cette Chambre examinait deux projets de loi privés.

Malheureusement, le contexte d'aujourd'hui ne nous permet pas d'examiner posément le texte que vous nous avez présenté, car nous sommes quelque peu bousculés. Nous l'étudierons ce soir ou demain matin, à tête reposée, c'est préférable.

J'ai quand même retenu le résumé de votre présentation d'aujourd'hui. Je ne vise pas à vous contredire en regard de ce que vous disiez en 1982. Je ne pense pas que cela vous causerait un problème, même si je tentais de le faire. Mais, votre témoignage de 1982 ainsi que vos conclusions d'aujourd'hui, me laissent quelque peu perplexe. Je perçois qu'en 1982, du moins, vous étiez alors, un peu le défenseur des petites provinces canadiennes. Évidemment, lorsque l'on parle des petites provinces, vous avez la Saskatchewan et peut-être le Manitoba dans les Prairies, mais vous avez surtout les provinces maritimes et Terre-Neuve, celles de l'Est.

Si je comprends bien votre témoignage d'aujourd'hui, vous semblez dire que les formules proposées dans le projet de loi C-74 sont convenables, assurant une représentation adéquate aux provinces à fort taux de croissance et que l'on préserve (c'est un minimum, évidemment), un plancher pour les petites provinces. Elles ne perdront rien.

Je cite ce que vous disiez en 1982:

D'autre part, il faut assurer la présence minimale de ces régions à la Chambre des communes.

Je comprends, lorsque vous dites «ces régions», que vous vous référiez aux petites provinces.

C'est aussi un choix fait jusqu'ici en vue d'assurer un minimum de représentation à ces régions dont la population est de moins en moins importante comparativement à celle du Canada. On peut revenir là-dessus mais c'est un choix politique.

Vous disiez, un peu plus loin:

Cependant, pour résoudre la difficulté posée par le dilemme de représenter à la fois les petites provinces et d'avoir une certaine égalité dans la distribution selon les régions, il n'y a guère de solution que cette formule ou une formule semblable.

C'est compliqué. Pour comprendre, je devrais vous citer tout ce que vous aviez exprimé jusque là. La formule augmentant le nombre des députés à 310 aurait été la porte de salut pour les petites provinces.

Tout d'abord, je vous ai déjà posé une question...

**Le professeur Bernard:** Oui, sénateur.

[Traduction]

**Le vice-président:** Je comprends.

Trois sénateurs veulent poser des questions, les sénateurs Corbin, Macquarrie et Stanbury. Si d'autres sénateurs désirent interroger le témoin, ils n'ont qu'à me le signaler.

**Senator Corbin:** Thank you, Mr. Chairman.

Professor Bernard, I don't know if you've had the chance recently to re-read the testimony you gave before the Standing Committee on Privileges and Elections in 1982, when that Committee was considering two Private Member's bills.

Unfortunately the context today doesn't allow us to take our time over the text you submitted, because we're rather rushed. We'll read it calmly and carefully this evening or tomorrow, which will be better *than trying to do so now*.

Nonetheless, I have retained a summary of your presentation today. I don't want to try and find contradictions between it and what you said in 1982. I don't think that would be a problem for you even if I did try. But your testimony in 1982 and your conclusions today leave me a little puzzled. I see that in 1982 you were the defender, so to speak, of the small Canadian provinces. When I speak of small provinces, I am referring not only to the Prairie provinces of Saskatchewan and Manitoba, but especially to the Maritime provinces and Newfoundland.

If I understand correctly what you are saying today, the formulas proposed in Bill C-74 are completely acceptable. It is appropriate that provinces experiencing strong growth be adequately represented and that smaller provinces be guaranteed a certain minimum level of representation. They won't lose anything.

In 1982, you stated that these regions must be guaranteed a minimum level of representation in the House of Commons.

As I understand it, when you say "these regions", you are referring to the smaller provinces.

The choice made thus far was designed to guarantee a minimum level of representation for these provinces with smaller populations in relation to the rest of Canada. We can come back to this, but it's a political choice.

Later on, you said that:

However, to resolve the dilemma of representing small provinces and of ensuring a certain equality in terms of regional distribution, there is no practical solution other than this or some other similar formula.

It gets rather complicated. To understand, I would have to quote everything you had said up to then. However, the formula which would have increased the number of Members to 310 would have provided some safeguards for the small provinces.

In any case, I have asked you a question...

**Professor Bernard:** Yes, you have, Senator.



[Text]

**Le sénateur Corbin:** Est-ce que, effectivement, vous avez changé quelque peu votre attitude par rapport à ce que vous disiez alors? Évidemment, c'est votre droit.

**Le professeur Bernard:** Je vous remercie de cette question.

Le problème que vous soulevez a trait au nombre total des sièges aux Communes. De nombreuses personnes estiment que le nombre des sièges dans une assemblée représentative devrait être, en gros, la racine cubique de la population.

Si l'on examine les chiffres dans un nombre de pays, on observe que c'est une règle quelque peu empirique, non pas qu'elle a été voulue comme cela. Lors de mon témoignage d'il y a quelques années, j'avais indiqué que cette règle était une possibilité pour nous de situer approximativement près le nombre idéal de parlementaires au Canada.

Cependant, pour diverses considérations soutenues par plusieurs, le nombre des députés devrait, selon cette opinion qui domine présentement, être limité en autant que possible, à ce qu'il est à peu près aujourd'hui. Ce n'est pas une opinion sur laquelle, je pense, que l'on doit s'attarder. Elle est là, on doit la respecter.

C'est pourquoi je dis qu'aujourd'hui, le projet de loi C-74 est un compromis entre un nombre total de sièges, une représentation assez égalitaire et en même temps une certaine sur-représentation pour les petites provinces.

J'aimerais préciser au sénateur Corbin que malgré tout, cette sur-représentation s'est accrue au cours des années. Tantôt, j'ai mentionné que les inégalités correspondent à cette sur-représentation, qu'elles se sont aggravées au cours des ans.

Alors, j'aimerais succinctement vous donner quelques chiffres afin de vous illustrer cette situation. Par exemple, en 1941 le Nouveau-Brunswick était moins bien représenté que la plupart des autres provinces canadiennes. Sa situation s'est améliorée à la suite du recensement de 1961, et de ce point de vue, la sur-représentation s'est accrue à la suite de ce recensement.

Cette sur-représentation s'est de nouveau accrue à la suite du recensement de 1971. Si le projet de loi C-74 est adopté, le Nouveau-Brunswick sera la deuxième province la plus sur-représentée au Canada.

Autrement dit, à ce point de vue (et là je pense que beaucoup de Canadiens adhèrent à cette idée) il y a une sur-représentation de plus en plus importante des petites provinces. On protège le nombre des sièges, la population ne s'accroît pas d'autant. C'est donc dire que la représentation relative s'améliore.

Plus tôt, le sénateur Stewart soulignait le cas de Terre-Neuve. Ce cas est intéressant en ce sens que, par rapport à d'autres provinces, Terre-Neuve et le Nouveau-Brunswick ne sont pas protégées de la même façon par la règle de 1915 relative aux sénateurs. Mais depuis 1949, avec un nombre de sept sièges, Terre-Neuve a toujours gardé une représentation comparable à celle de l'ensemble du Canada.

En 1949, on a créé sept sièges de plus pour Terre-Neuve, sur la base de quotient de représentation; celui accordait l'égalité de représentation à cette province. À la suite du recensement de 1951, cela s'est légèrement amélioré pour Terre-Neuve. À la suite de celui de 1961, la situation s'est amélioré encore un

[Traduction]

**Senator Corbin:** Have you in fact had a change of attitude since then. You are entitled to a change of heart.

**Professor Bernard:** Thank you for your question.

The problem you mention concerns the total number of seats in the Commons. Many people are of the opinion that the number of seats in a representative assembly should equal the cubic root of the population figure.

If we examine the figures in a number of countries, we note that this rule is somewhat empirical, not that it was intended to be. When I made this statement a few years ago, I mentioned that this rule was a means for us to determine more or less the ideal number of parliamentarians we should have in Canada.

However, for a variety of reasons shared by many, the general feeling now is that the number of Members should be restricted as much as possible to the level we have today in the House. In my opinion, we should not dwell on this very long. We must respect this opinion.

That's why I say that Bill C-74 is a compromise measure. It provides for a total number of seats and for equal representation and at the same time, it prevents the small provinces from being over-represented.

I want to make it clear to Senator Corbin that despite everything, over-representation has increased over the years. Earlier on, I mentioned that inequities arising from over-representation have gotten worse over the years.

Very quickly, let me quote some figures for you to illustrate this situation. Take New Brunswick, for example. In 1941, New Brunswick was not as well represented as most other Canadian provinces. Its situation improved after the 1961 census. It has improved even more since then, to the point where the province has become over-represented.

The shift toward over-representation continued after the 1971 census. Today, if Bill C-74 is adopted, New Brunswick will be the second most over-represented province in Canada.

In other words, the smaller provinces are becoming increasingly over-represented. I think that many Canadians share this view. The number of seats is protected, but the population is not growing as much. Relatively speaking, their representation is increasing.

A while ago, Senator Stewart mentioned the case of Newfoundland. Newfoundland's situation is interesting in that unlike other provinces, it is protected by the 1915 rule regarding senators. So, for that matter, is New Brunswick. However, Newfoundland has had a level of representation comparable to the rest of Canada.

In 1949, seven additional seats were created for Newfoundland using the representation quotient. This formula ensured that the province enjoyed equal representation. Following the 1951 census, the situation improved slightly for the province. After the 1961 census, a few more improvements were noted.

[Text]

peu. Il demeure que Terre-Neuve a une représentation moins avantageuse que ce n'est le cas, bien sûr, du Nouveau-Brunswick.

Ceci étant dit, si on doit appliquer une formule unique pour l'ensemble du pays, ces quelques inégalités qui, bien sûr, peuvent être appréciées avec assez d'importance par les provinces concernées, demeureront relativement réduites. De ce point de vue, on aura à la fois l'assentiment des gens du Québec, de l'Ontario et des grandes provinces et une certaine satisfaction de la part des régions à moindre croissance.

Il m'apparaît que le projet est un compromis qui, par rapport à d'autres, est sûrement très intéressant.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** As a supplementary, I would ask, Mr. Chairman, if Mr. Bernard does not think that his discussion of the formula is distorted by bringing in Prince Edward Island and New Brunswick, which are dealt with by specific, different provisions and that what we are really talking about is the adequacy of a formula being applied not to the Territories, not to New Brunswick and not to Prince Edward Island, but to eight provinces?

He is asserting that Newfoundland and Ontario are being treated equally. Yet he is saying that he thinks small provinces should be given better than average treatment, and, indeed, Newfoundland is getting worse treatment than Ontario. Surely that point should not be obscured by the fact that Prince Edward Island, with a population of 125,000, has four members in the House of Commons?

**Le professeur Bernard:** En vérité, avec l'application de la formule actuelle, Terre-Neuve est avantagée légèrement par rapport à l'Ontario.

Le projet de loi C-74 lui accorde un léger avantage aussi pour 1988. Mais, comme vous l'avez bien signalé tantôt, il est possible que l'évolution démographique telle qu'on la prévoit, entraîne peut-être une situation moins intéressante.

Je suis convaincu que si cette situation devait se produire, que les Canadiens seront soucieux de la corriger.

**Le président:** Sénateur Corbin.

**Le sénateur Corbin:** Je pense que sous certains aspects, vous rejoignez la pensée du professeur Norman Ward. Vous le connaissez sans doute, vous avez lu ses écrits, etc.

Le professeur Ward écrivait au comité permanent des privilèges et élections de la Chambre des communes et, je le cite:

1. Rien, dans l'histoire du Canada, ne rend répréhensible un système de représentation accordant une protection spéciale aux petites provinces.

Et là, j'en saute un bout:

... c'est dans les grandes provinces que l'on trouve la plupart des groupes de pression importants.

Et, je continue:

... le poids de la sur-représentation n'est pas du côté des petites provinces.

Professeur Bernard, je suis du Nouveau-Brunswick, de la région des Maritimes, de l'Est. Sans reprendre en détail mes propos lors d'autres réunions du comité, nous nous sentons,

[Traduction]

However, the fact remains that Newfoundland is not as well represented as, say, New Brunswick.

Having said this, if we must apply one formula for all of Canada, these inequities, which might appear significant to the provinces concerned, will be relatively minor problems. From this standpoint, we will get the approval of the residents of Quebec, Ontario and the large provinces as well as a certain amount of satisfaction on the part of regions experiencing less growth.

It seems to me that the bill offers a compromise, albeit a very interesting one.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Comme question supplémentaire, monsieur le président, je voudrais demander à M. Bernard s'il ne fausse pas son raisonnement au sujet de la formule en tenant compte de l'Île-du-Prince-Édouard et du Nouveau-Brunswick, qui font l'objet de dispositions différentes et spécifiques, et si en fait, nous ne sommes pas en train de dire qu'il serait opportun d'appliquer la formule non aux territoires, au Nouveau-Brunswick ou à l'Île-du-Prince-Édouard, mais à huit provinces.

Le professeur affirme que Terre-Neuve et l'Ontario sont traitées de la même façon. Pourtant, il dit croire que les petites provinces devraient être mieux traitées que la moyenne alors qu'en fait, Terre-Neuve est moins bien traitée que l'Ontario. Ce fait ne devrait pas être négligé sous prétexte que l'Île-du-Prince-Édouard, avec une population de 125,000 habitants, a quatre députés à la Chambre des communes.

**Professor Bernard:** The truth is that with the present formula, Newfoundland is in a slightly better position in relation to Ontario.

Bill C-74 also gives the province a slight advantage for 1988. However, as you pointed out earlier, it is possible that the projected demographic growth will produce a slightly less interesting situation.

I am convinced that should this situation arise, Canadians will want to rectify it.

**The Chairman:** Senator Corbin.

**Senator Corbin:** I think that in some respects, what you say ties in with the views of Professor Norman Ward. No doubt you are familiar with his work.

Professor Ward wrote to the House of Commons Standing Committee on Privileges and Elections, and I quote:

1. Nothing in the history of Canada makes a system of representation that grants special protection to the small province reprehensible.

Further on, he says:

... most of the major pressure groups are found in the large provinces.

He also notes that:

... the burden of over-representation does not rest with the small provinces.

I am a Maritimer from New Brunswick. Without going into the details of what I stated during earlier meetings of the committee, Easterners have become increasingly frustrated with a



*[Text]*

dans l'Est, de plus en plus frustrés face à un régime centralisateur, de plus en plus écrasés par le poids du gouvernement central et celui de la représentation du reste du Canada au sein de ce Parlement fédéral.

Comme partenaires originaux du pacte confédératif, nous avons forcément reculé. Nous ne progressons certainement pas au niveau du développement industriel du salaire moyen, etc., quelles que soient les formules que vous regardiez. Nous continuons à tirer de l'arrière. Nous croyons que la Confédération ne nous a pas tellement bien servis.

Il est vrai que nous recevons de généreux paiements de péréquation; mais, c'est pour assurer le minimum vital selon le barème national.

Voilà que l'on accroît davantage, en vertu d'une formule mathématique froide (je dirais sans cœur) la représentation des provinces de l'Ontario et de l'Ouest. Je pense bien qu'elles y ont droit. Mais, on gèle pour toujours les provinces de l'Est qui seront davantage écrasées par les considérations que je viens d'énumérer.

Ce sentiment dort depuis des années dans le cœur de tout bon citoyen des Maritimes, de la région Atlantique et il augmente. Nous trouvons que le projet de loi C-74 ne va pas assez loin pour assurer une représentation politique adéquate aux quatre provinces de l'Est.

Le problème est politique. La formule mathématique, les planchers garantis par les arrangements constitutionnels, ne nous suffisent plus parce que toute proportion gardée, nous devenons de plus en plus petits. Notre voix devient de plus en plus faible dans cette boutique.

Avez-vous un commentaire à faire là-dessus?

**Le professeur Bernard:** Je crois que vos propos expriment très bien la situation vécue dans les régions que vous représentez.

Cependant, et là est le problème, il y a aussi d'autres points de vue dans ce pays, notamment des populations du Québec, de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique. Ces provinces, voient la population croître rapidement et elles estiment qu'elles ont droit à une représentation plus importante, à la mesure de leur population croissante.

Il fut en arriver à un compromis qui doit, à la fois, tenir compte, me semble-t-il, de cette pression en faveur d'une représentation accrue pour les provinces en forte croissance et, en même temps, une représentation minimale pour les provinces dont la croissance démographique est moindre. La formule actuelle sous nos yeux permet tout de même un certain compromis.

Autrement dit, si on retenait la carte électorale actuelle, en 1988 ou en 1989, les écarts de représentation seraient beaucoup plus dramatiques que si on apporte un changement.

En deuxième hypothèse, si on appliquait la formule de 1974, les inégalités seraient certes atténuées mais la représentation du Nouveau-Brunswick demeurerait à 10 sièges par rapport à 310.

*[Traduction]*

centralized regime. They feel burdened by the weight of the central government and by the weight of the representation of the rest of Canada within the federal Parliament.

As one of the original partners in Confederation, we have lost ground. We are certainly not progressing in terms of the growth of average wage levels, regardless of the formulas that you consider. We continue to lag behind. We feel that we have not been very well served by Confederation.

It is true that our province receives generous equalization payments, but that's only to ensure the minimum according to the national scale.

This bill proposes, through the use of a calculated—and one might say cold-blooded—mathematical formula to increase the representation of Ontario and the western provinces. I think that they are entitled to increased representation. However, representation as far as the eastern provinces are concerned is being frozen at current level and this only adds to the problems I have just enumerated.

All good Maritimers have harbored these sentiments for years. We feel that Bill C-74 does not go far enough to ensure adequate political representation for the four eastern provinces.

The problem is a political one. The mathematical formula employed and the ceilings guaranteed by the constitutional accords are no longer adequate. Proportionately speaking, we are shrinking. Our voice in the Commons is becoming weaker.

Would you care to comment on this point?

**Professor Bernard:** I think that you have described quite well the prevailing situation in the regions which you represent.

However, and herein lies the problem, people elsewhere in the country feel differently, particularly in Quebec, Ontario, Alberta and British Columbia. The populations of these provinces are increasing rapidly and the people feel that they should be more adequately represented as their population grows.

We must work out some sort of compromise, one which, in my opinion, takes into account this movement in favour of increased representation for the provinces experiencing strong demographic growth and at the same time, those favouring the minimum level of representation for provinces growing more slowly. The formula now before us does provide a sort of compromise.

Putting it another way, if we were to retain the present electoral map in 1988 or in 1989, the inequities in terms of representation would be even more dramatic than if we had made a change.

On the other hand, if we applied the 1974 formula, the inequities would be less glaring, but New Brunswick would continue to have only 10 out of a total of 310 seats.



## [Text]

Autrement dit, si on considère les trois hypothèses sous nos yeux, on ne change rien. On garde la loi de 1974 et on l'applique ou encore, on adopte une nouvelle législation. Mais, de ces trois hypothèses, la plus intéressante du point de vue du compromis, est celle du projet de loi C-74 car elle protège les provinces moins représentées et, à la fois pour, ce qu'elle apporte aux provinces à forte population. C'est un compromis.

Je souscris à l'idée qu'il faut, en politique, chercher des compromis. C'est un peu mon propos d'aujourd'hui. J'aimerais peut-être insister sur un dernier point.

Si le projet de loi n'est pas adopté, les prochaines élections en 1988 ou en 1989, auront lieu avec une carte électorale basée sur le recensement de 1971.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** No, no!

**Le professeur Bernard:** Si rien n'est fait. Si, au contraire, on ajuste la représentation avec la loi de 1974...

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** It is required by law.

**Le professeur Bernard:** Je le sais. Vous savez sénateur Stewart, qu'en 1963 et en 1965, en dépit de la loi de 1952, on n'a pas pu accomplir la révision des districts électoraux même si la loi l'obligeait, à cause des délais que le temps impose.

C'est une hypothèse que l'on peut écarter, je suis d'accord avec vous.

Ce qui est plutôt probable, c'est que si on n'adopte pas ce projet de loi, on aura sans doute le temps d'adopter la formule de l'amalgame.

Il reste que cela prend des délais. Ces délais sont de deux années, une première pour la redivision et une deuxième pour l'application du décret.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** But the process of applying the amalgam formula on the basis of the 1981 census is almost completed. It was almost completed before the dissolution. It could be completed in a few weeks.

**Le professeur Bernard:** Ce n'est pas la lecture que j'en fais. Il est possible que l'on puisse en discuter longuement.

J'ai le sentiment que néanmoins, à supposer que l'on procède de cette façon, il faudrait examiner la période du rapport des commissions aux Communes. Il faudrait ensuite, au minimum, une année pour que l'on puisse appliquer le texte.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** It is almost complete in the House of Commons.

**Le sénateur Corbin:** Mais, rien ne nous assure que la prochaine élection sera tenue en se basant sur le projet de loi C-74.

Le gouvernement, dans notre système parlementaire, peut décider d'aller au peuple bien avant que tout ce processus soit complété.

**Professeur Bernard:** C'est exact.

**The Chairman:** Senator Macquarrie?

**Senator Macquarrie:** Mr. Chairman, I would like to ask the witness if he has done any research not upon formulae or mathematics but upon, shall we say, the sociopolitical effect of

## [Traduction]

In other words, if we consider the three hypotheses before us, it really makes no difference. Either we go with the 1974 formula or we adopt the new legislation. Of the three hypotheses, the most interesting one in terms of a compromise is Bill C-74 because it protects the provinces that are not as well represented and at the same time, those provinces that are heavily populated. It offers a compromise.

I believe that in politics, one must seek compromises. That's the point I want to get across and insist on today.

If this bill is not adopted, the next elections in 1988 or 1989 will be organized on the basis of the electoral map drawn up following the 1971 census.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Non, non.

**Professor Bernard:** That is if nothing is done. On the contrary, if representation levels are adjusted pursuant to the 1974 legislation...

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** La loi l'exige.

**Professor Bernard:** I'm aware of that. However, Senator Stewart, as you know, in 1963 and in 1965, despite the 1952 statute, the electoral districts were not revised even though it was required under the law, because of time constraints.

I agree with you. We can set aside that hypothesis.

What's more likely to happen is that if we do not adopt this bill, we will undoubtedly have enough time to adopt the amalgam formula.

The fact remain that it takes time, usually two years: one year to draw up a new map and one year to apply the order.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Mais le processus d'application de la formule de l'amalgame basée sur le recensement de 1981 est presque terminé. On a presque fini de l'appliquer avant la dissolution. Cela pourrait être fini dans quelques semaines.

**Professor Bernard:** That is how I read it. We could discuss this matter at length.

Nevertheless, I feel that if we are to proceed in this manner, we should examine the period covered by the committee reports in the Commons. It would then take a minimum of one year to apply the statute.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** C'est presque complété à la Chambre des communes.

**Senator Corbin:** However, we have no guarantees that the next election will be organized on the basis of Bill C-74.

In our parliamentary system, the government may decide to call an election before the whole reorganization process is completed.

**Professor Bernard:** That's true.

**Le président:** A vous, sénateur Macquarrie.

**Le sénateur Macquarrie:** Monsieur le président, je voudrais demander au témoin s'il a examiné non des formules ou des calculs mathématiques, mais, dirions-nous, l'effet sociopoliti-

*[Text]*

this whole question of redistribution? I hope that I am not an old man with a jaundiced eye, but I recall that every time I ran an election for the House of Commons it was naturally a process shot through with compromise. It was always not months but bloody years behind the census. We were quite out of date by the time the machinery got going. What I remember most vividly was that there was, before the process, a good deal of public discussion. However, when the house was elected, I could never see any great difference except that Nova Scotia had dropped from 12 to 11.

I am sure that if we went to the House of Commons today, took a poll and asked the members to give the number of members from every province but their own, most of them would fail to do so accurately, and the Senate would do worse. Is this, indeed, an issue which has an effect upon our institutions? I ask this question not just to be ornery but because I believe that we are losing sight of something quite important.

I think that the government sees it as a semi-remote goal, but I believe that it is time for a ceiling to be put on the House of Commons. It is getting too big. The greatest legislative assembly in the world, in terms of power, is the American Senate, and it is comprised of 100 people. I see things growing—and growing disproportionately—here.

Basically, however, in an age where the provinces have become empires in their own right, I wonder whether the issue of the number of members from province “A” as opposed to the number of members from province “B” is all that important. It seems to me that in real terms it is not, but that in conversation it may be. If I could have the views of the witness on that, I would be grateful.

**Le professeur Bernard:** J’ai étudié ces questions par le passé. Pour illustrer l’ampleur des débats, je me suis amusé à apporter l’annuaire du Québec de 1944.

À cette époque, le Québec risquait de voir sa représentation réduite en proportion, par rapport à celle des autres provinces canadiennes.

La formule établissait 65 sièges pour le Québec; tout le reste était calculé en fonction du Québec. Alors, avec 65 sièges, le Québec serait sous-représenté par rapport aux autres.

**Le sénateur Frith:** Ils en avaient combien?

**Le professeur Bernard:** Soixante-cinq sièges, à l’époque.

Le débat dura trois ans. Les Québécois ont insisté pour que l’on révisé la formule, de manière à ce que la représentation selon la population soit respectée.

Vous avez raison, à long terme cela n’a pas modifié la position relative du Québec dans le système. Je pense que l’importance relative d’une province à la Chambre des communes est effectivement exprimée par la qualité de sa députation, par le fait qu’elle ait voté pour le bon côté plutôt que du mauvais, que ce soit du côté ministériel plutôt que de l’opposition. Cela dépendra également de bien d’autres éléments liés à la personnalité des gens et à leur expérience parlementaire.

*[Traduction]*

que de l’ensemble de la redistribution. Je ne voudrais pas jouer les vieillards aigris, mais je me rappelle que chaque fois que j’ai fait campagne pour être élu député à la Chambre des communes, le processus laissait naturellement une grande place au compromis. On avait toujours non quelques mois, mais des années de retard sur le recensement. Quand nous avons mis la machine en marche, nous étions déjà très dépassés. Ce dont je me souviens le mieux, c’est qu’avant, il y a eu un débat public animé. Cependant, après les élections, je n’ai jamais constaté beaucoup de différence, sauf que la représentation de la Nouvelle-Écosse était tombée de 12 à 11 députés.

Je suis certain que si on faisait un sondage à la Chambre des communes aujourd’hui et qu’on demandait aux députés de dire combien de députés chaque province à l’exception de la leur compte à la Chambre des communes, la plupart ne pourraient le dire avec exactitude et les résultats seraient encore pires au Sénat. Cette question a-t-elle véritablement un effet sur nos institutions? Je ne vous demande pas cela par simple obstination, mais parce que je crois que nous perdons de vue quelque chose de très important.

Je crois qu’il est temps de limiter le nombre des députés à la Chambre des communes. Le gouvernement y songe pour un avenir plus éloigné que prochain. La Chambre devient trop nombreuse. L’assemblée législative la plus puissante au monde est le Sénat américain et il ne compte que 100 sénateurs. Au Canada, le nombre augmente continuellement et il est disproportionné.

Par contre, à notre époque où les provinces elles-mêmes sont devenues des empires, je me demande si la différence de représentation entre elles est si importante. Elle l’est peut-être en théorie, mais non en pratique, je crois. Je serais reconnaissant au témoin de me donner son avis à ce sujet.

**Professor Bernard:** I have studied these questions in the past. To illustrate the scope of the debate, I have brought with me the 1944 Quebec Yearbook.

At that time, Quebec ran the risk of having its representation reduced in proportion to the other Canadian provinces.

According to the formula used at the time, Quebec was entitled to 65 seats. And with these 65 seats, Quebec would be under-represented in relation to the other provinces.

**Senator Frith:** How many seats did Quebec have?

**Professor Bernard:** Sixty-five, at the time.

The debate lasted three years. Quebecers insisted that the formula be revised to ensure that the principle of representation by population be respected.

You are correct in saying that in the long term, this did not change Quebec’s position in relation to the other provinces. I think that a province’s relative importance in the House of Commons depends on the quality of its members, on whether it voted for the right side or for the wrong side, that is for the government or for the opposition. Many other factors come into play, such as the personalities of the Members and their parliamentary experience.



## [Text]

Je pense qu'il est important que l'on conserve, dans la mesure du possible, l'idée du compromis. Je pense que ce projet de loi C-74 un bon compromis. Certes, il n'est pas parfait, mais c'est un compromis.

Mr. Norman Ward explique qu'au fond, le pouvoir ne dépend pas nécessairement du nombre des sièges mais de nombreux facteurs. Je pense qu'il a raison. Il est exact que le fait d'avoir deux ministres dans une province, est peut-être plus important que d'avoir 12 sièges au lieu de 11 sièges.

**Senator Macquarrie:** Prince Edward Island might give us one seat for the cause, but I do not see that coming. Thank you.

**Senator Stanbury:** Mr. Chairman, my difficulty is that I would like to attack several things at once. I was amazed at how appalled the witness was at the thought that the election of 1988 might be run on the basis of the 1971 census, yet he did not seem to be appalled at a provision in this bill that the election of 2002, 2003 or 2004 will be run on the basis of the 1981 census. That is one thing that concerns me about this bill—it skips two or three censuses and makes no adjustments for something like 25 years. This goes on at the same time as the increase in our immigration—an increase that may amount to 70,000, 80,000 or 90,000 per year up to 250,000 per year. The bill provides for no adjustments in the face of possible free trade with the United States, which will change our whole industrial structure, demographics, and so on. We now have a complete shaking out of the oil situation. We are doing much of this for the purpose of being fair to Alberta, and Alberta may or may not have a problem with increasing or decreasing population over the next few years.

All I am saying is that there are so many factors, even ones that we can foresee and ones that are already stated as policy, that it appalls me that we should freeze the situation until after 2001. Another thing that concerns me is that, when you say that the formula is simple, I am fairly sure it must be wrong, because nothing that is simple can apply to the political situation in Canada. The beauty, probably of the amalgam formula was that two great politicians, John Diefenbaker and Allan MacEachen, worked it out in the greatest political compromise in history, and if you want to replace that with a simple formula, well, you are in deep trouble.

So I really have great difficulty in accepting this. You may say, of course, that, if these changes take place, then the legislature will change the rules again; but the fact is that we are committing ourselves not to change the rules for 20 or 25 years and the fact also is that we have not changed the rules for many years. So the whole basis on which we are operating is getting away from a formula that was agreed to by all parties, a formula which has gone over a period of adjustments that could be, I am informed, in place for any election taking place

## [Traduction]

I think it is important for us to preserve as much as possible this notion of compromise. I believe that Bill C-74 offers a sound compromise. Of course, it's not the perfect solution, but it is a compromise.

Mr. Norman Ward explained that fundamentally, power does not come as a result of the number of seats held. A number of factors come into play. I think that he is right in saying this. It is true that the fact of having two ministers representing a province is perhaps more important than having 12 seats instead of 11 seats.

**Le sénateur Macquarrie:** L'Île-du-Prince-Édouard pourrait renoncer à un siège, mais ce n'est pas pour demain. Je vous remercie.

**Le sénateur Stanbury:** Monsieur le président, mon problème est que je voudrais aborder plusieurs sujets à la fois. J'ai été frappé par l'effroi du témoin à la pensée que les élections de 1988 pourraient se faire en fonction des données du recensement de 1971; pourtant, il n'a pas semblé surpris de la disposition du projet de loi qui prévoit que les élections de 2002, 2003 ou 2004 se feront sur la base du recensement de 1981. C'est une des caractéristiques du projet de loi qui m'inquiètent, à savoir qu'il ne tient pas compte de deux ou trois recensements et ne fait aucun rajustement pour une période d'environ 25 ans. Tout cela va arriver à une époque où l'immigration est en hausse, le nombre d'immigrants pouvant atteindre 70,000, 80,000, 90,000 par année et même monter jusqu'à 250,000 par année. Le projet de loi ne prévoit aucun rajustement dans l'éventualité d'une libéralisation du commerce avec les États-Unis, laquelle changerait pourtant du tout au tout notre structure industrielle, notre démographie, etc. À l'heure actuelle, la situation dans le domaine pétrolier est complètement bouleversée. Nous procédons surtout à ces modifications par souci de justice envers l'Alberta, mais elle pourrait connaître un accroissement ou une baisse de sa population au cours des quelques prochaines années.

Tout ce que je veux dire, c'est qu'il y a tellement de facteurs à considérer, même des facteurs que nous pouvons prévoir et d'autres dont nous tenons déjà compte dans notre politique, que je suis effrayé à l'idée de tout geler jusqu'après l'an 2001. Une autre chose m'inquiète, à savoir que lorsque vous dites que la formule est simple, je suis pratiquement certain que vous vous trompez parce que rien de simple ne peut s'appliquer à la situation politique au Canada. Ce qui a probablement fait l'intérêt de la formule d'amalgame est qu'elle a été mise au point par deux grands hommes politiques, John Diefenbaker et Allan MacEachen, à l'issue du plus grand compromis politique de l'histoire; si vous voulez remplacer cette formule par une autre plus simple, je vous souhaite bonne chance.

Il m'est donc très difficile d'accepter cela; vous pouvez dire, évidemment, que si ces changements ont lieu, l'assemblée législative changera les règles du jeu encore une fois; mais le fait est que nous nous engageons à ne pas changer les règles du jeu pendant les 20 ou 25 prochaines années et que nous ne les avons pas changées depuis déjà de nombreuses années. Par conséquent, la base à partir de laquelle nous faisons nos calculs diffère de plus en plus d'une formule à laquelle tous les partis ont souscrit, une formule qui a traversé toute une période



[Text]

after March or April of 1987, and yet here we are trying to put into place something which will come into force, unless something else happens in between, some time late in the summer of 1988—far too late to reorganize riding organizations, to nominate candidates, to readjust financial treasuries or to make arrangements or do all the things that have to be done in preparation for an election in what would normally be an election year. I am sorry I have run on, but a number of points are occurring to me at the same time as we were talking.

**Le professeur Bernard:** Sénateur Stanbury, depuis le recensement de 1941, il n'y a pas un seul réajustement qui ne s'est fait selon la loi antérieure. Le recensement de 1941 a suscité des débats. Par la suite, on a adopté la loi de 1946.

Al'entrée de Terre-Neuve au sein de la Confédération, la loi a été modifiée en 1952 pour tenir compte de cette situation.

En 1961, le recensement paraît et on introduit la loi de 1964 qui concerne la redivision des circonscriptions.

En 1971, le recensement paraît et on élabore la formule de l'amalgame de 1974.

En 1981, le recensement paraît et on découvre que si on applique la formule de l'amalgame, on aura 310 députés à la Chambre des communes et qu'en outre, les inégalités seront accrues.

Quelle est la réaction des Canadiens? Les Canadiens disent qu'il faut modifier à nouveau la formule. Elle peut s'appliquer assez tôt pour le recensement de 1981. Si elle ne s'applique pas, on peut recourir à la formule de 1974 certes, avec 310 députés.

C'est pourquoi le choix devant nous est relativement serré. On accepte ou non cette proposition. Je vous donne mon opinion d'universitaire qui a étudié de nombreuses situations comparables dans d'autres pays. Mon opinion est qu'il s'agit d'un compromis relativement correct et acceptable. Si nous l'acceptons, il ne suscitera pas de débat aussi important que susciterait le maintien de la formule de 1974. C'est une opinion d'universitaire, direz-vous, mais c'est celle que j'émet.

**Le sénateur Frith:** C'est un compromis heureux, imparfait, mais il signifie qu'il est probablement susceptible, tout en gardant cette formule du compromis, que les modifications mineures que nous y apporterons pourront être heureuses.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, I was thinking about Saskatchewan and the days when my province was the third largest by population in Canada after Ontario and Quebec, and that was in 1931. I presume it was the 1941 changes that dropped the number of seats down from 21 to where we are now, and I say this only to indicate how, in a very short period of time, demographic changes can take place. As a result of the drought and the depression statistical projections were thrown completely out of control. Just to supplement what Senator Stanbury said, hopefully, that will not happen again in any province, but if it did perhaps that could be recognized by changes in the act. I only pass on that comment to show what can happen.

[Traduction]

d'adaptation et de modifications et qui pourrait, à ce que j'entends, être appliquée dans toute élection qui ayant lieu après mars ou avril 1987; pourtant, nous sommes là à essayer d'instituer un autre système qui, si rien d'autre n'arrive d'ici là, entrera en vigueur vers la fin de l'été de 1988, donc beaucoup trop tard pour faire une refonte des organisations de circonscription, pour nommer les candidats, pour restabiliser les caisses électorales et pour prendre toutes les dispositions qui s'imposent normalement quand on prépare des élections. Donc, pardonnez cette longue tirade, mais j'ai réalisé beaucoup de choses en même temps au fur et à mesure de cet échange.

**Professor Bernard:** Senator Stanbury, since the 1941 census, no adjustments have been made in accordance with legislation adopted previously. The 1941 census gave rise to some discussions. Subsequently the 1946 statute was adopted.

Later, when Newfoundland joined Confederation, the law was amended in 1952 to reflect this development.

In 1961, the census results were published and legislation to readjust the electoral districts was introduced in 1964.

Following the 1971 census, the amalgam formula was developed in 1974.

Following the 1981 census, it was discovered that if the amalgam formula were applied, we would end up with 310 Members in the House of Commons and the inequities would only be more apparent.

How do Canadians feel? They say that the formula must be changed again. It could be applied even to the 1981 census. If not, we could resort to applying the 1974 formula and settle for 310 Members.

That's why the choice we have to make is relatively limited. Either we accept this proposal or we do not. I am giving you my opinion as an academic who has studied many comparable situations in other countries. In my estimation, this bill is a correct, acceptable compromise. If we accept it, the debate will not be as vociferous as it would be if we were to maintain the 1974 formula. But that is only my opinion as an academic.

**Senator Frith:** It's an acceptable compromise, albeit an imperfect one. If we go with this formula, the minor changes we will make could be acceptable.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, je pensais à la Saskatchewan et à l'époque où ma province était la troisième en importance au Canada, par sa population, après l'Ontario et le Québec; c'était en 1931. Je crois que ce sont les changements apportés en 1941 qui ont ramené le nombre de ses députés de 21 à ce qu'il est maintenant et si je vous dis cela, c'est simplement pour illustrer avec quelle rapidité les changements démographiques peuvent survenir. À cause de la sécheresse et de la crise économique, il est devenu absolument impossible de faire des projections statistiques. Donc, simplement pour ajouter à ce que le sénateur Stanbury a dit, il est à espérer que cela ne se reproduira jamais dans aucune province, mais si cela arrivait, peut-être pourrions-nous en tenir compte en modifiant

[Text]

**The Deputy Chairman:** Senator Buckwold, thank you very much. As usual, the comment is very relevant. I was about to say that I do not follow some of the questioning of Senator Stewart in terms of what appears to be a lock-in until 2001.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** You mean by Senator Stanbury.

**Senator Lewis:** But it could apply to arguments to the year 2006.

**The Deputy Chairman:** Okay, it could apply to an election as late as 2006. My question really concerns the census of 1991. If the 1991 census proved that there were extreme differences such as Senator Buckwold pointed out happened in Saskatchewan in the late 1930s, nothing in this act precludes the bringing in of a new bill to look after those inconsistencies.

**Senator Frith:** Nor does anything in the act provide that there should be such a review.

**Senator Stanbury:** That is right.

**The Deputy Chairman:** But no act provides that.

**Senator Frith:** Yes, it does.

**The Deputy Chairman:** Well, I do not know; I have not seen one.

**Senator Frith:** No, I am just saying that the principle of a statute providing for a review is now quite popular. I agree with you that it is a new concept, but, as you know because of bills you have dealt with, it has been applied to other principles, and there is no reason why it could not apply here. In fact, if I properly followed the evidence of Professor Bernard, he does not say that there is anything wrong with that. In fact, he says that those are the kinds of adjustments that you have to provide for. You say that you can provide for it by raising the question; but there is the possibility of the act itself providing for it.

**Senator Doody:** I was going to add that in the case of the Newfoundland projections, if Hibernia does not come into that oil price phase below \$18, I think you will have to revise the numbers very dramatically, because the outer migration from my province has been a matter of historical sadness.

**The Deputy Chairman:** We got you.

**Senator Doody:** That's right. Count your blessings.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Mr. Chairman, as I understand it, Professor Bernard told us that if the present law, the 1974 law, is applied on the basis of the 1981 census there will be inequalities which will cause people to be unhappy with the results. Yet when I look at the table provided by Senator Flynn I see that British Columbia would have 10.6 per cent of the seats. Under this act they would have 10.8 per cent, which is not a great increase when you consider that we are dealing with over 30 seats. Alberta would have 8.7 per cent. It is 8.8 per cent, 4.5 per cent, and 4.8 per cent in the

[Traduction]

la loi. Si je vous dis cela, c'est simplement pour vous montrer ce qui pourrait arriver.

**Le vice-président:** Sénateur Buckwold, je vous remercie beaucoup. Vos observations sont toujours très pertinentes. Avant que vous n'interveniez, j'allais dire que j'avais un peu perdu le fil conducteur des questions du sénateur Stewart qui semblait dire que tout serait gelé jusqu'en l'an 2001.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Il s'agissait du sénateur Stanbury.

**Le sénateur Lewis:** Mais on pourrait appliquer les mêmes arguments à l'an 2006.

**Le vice-président:** Très bien, cela pourrait même s'appliquer aux élections de 2006. Ma question porte surtout sur le recensement de 1991. S'il prouvait l'existence d'écarts du genre de ceux qui, selon le sénateur Buckwold, se sont produits en Saskatchewan à la fin des années 1930, rien dans cette loi n'empêcherait la présentation d'un nouveau projet de loi pour corriger la situation.

**Le sénateur Frith:** Rien dans la loi ne prévoit qu'il y aura un tel examen.

**Le sénateur Stanbury:** C'est exact.

**Le vice-président:** Mais aucune loi ne prévoit de révision.

**Le sénateur Frith:** Oui, il y en a.

**Le vice-président:** Je ne sais pas, je n'en ai jamais vu.

**Le sénateur Frith:** Je dis simplement que l'idée des lois qui prévoient leur propre révision à une date ultérieure est maintenant très populaire. Je conviens avec vous que c'est une idée nouvelle, mais comme vous le savez, elle a été appliquée à d'autres principes à cause de certains projets de loi que nous avons étudiés, et rien n'interdit son application dans ce cas-ci. En fait, si j'ai bien suivi le témoignage du professeur Bernard, il n'a pas dit que cette idée était mauvaise. En fait, il dit qu'il faut prévoir tels rajustements. Vous dites qu'il suffit, pour revoir la loi, de soulever la question, mais il est possible de prévoir cette révision dans la loi même.

**Le sénateur Doody:** J'allais ajouter que dans le cas des projections relatives à Terre-Neuve, si le pétrole d'Hibernia ne coûte pas moins de 18 \$, je crois que vous allez devoir réviser les chiffres complètement parce que dans l'histoire de ma province, l'exode vers les autres provinces a malheureusement toujours été monnaie courante.

**Le vice-président:** Nous vous avons, vous.

**Le sénateur Doody:** C'est exact. Remerciez le ciel.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Monsieur le président, si j'ai bien compris, le professeur Bernard nous a dit que si l'actuelle loi, celle de 1974, est appliquée sur la base du recensement de 1981, cela causera des inégalités qui provoqueront le mécontentement de la population. Pourtant, lorsque je lis le tableau que le sénateur Flynn nous a fourni, je vois que la Colombie-Britannique aurait 10,6 p. 100 des sièges. Aux termes de la nouvelle loi, elle en aurait 10,8 p. 100, ce qui n'est pas une augmentation considérable lorsque l'on sait que la province a plus de 30 sièges. L'Alberta en aurait 8,7 p. 100. Aux



*[Text]*

case of Saskatchewan. If you look at the column showing the difference between the share of the population in the provinces and the share of the House of Commons, you will see that we are dealing with fractions of one per cent. I do not think that is going to arouse people very much. What we have to remember is that a one percentage point drop in the size of the House of Commons is three seats. A one-member drop in the representation of Nova Scotia is 10 per cent. It is 14 per cent in the case of Newfoundland. We could take care of Newfoundland and not change in any detectable way the percentage of the share of the House of Commons given to British Columbia, because it is only one seat.

**Le professeur Bernard:** Si on ne change pas la loi, le nombre de députés sera de 310. C'est la première considération importante. Deuxième considération, si on ne modifie pas la loi et que l'on applique la formule de l'amalgame de 1974, la sous-représentation de la Colombie-Britannique sera la plus grande jamais expérimentée au Canada depuis 1867. En terme de coefficient d'inégalité, il sera de 0-91. Le plus bas coefficient connu jusqu'à aujourd'hui a été de 0-94 pour l'Ontario pour 1971. L'Ontario sera de 0-93. Ce sont des coefficients mesurés par les politologues pour apprécier l'inégalité de la représentation des diverses circonscriptions.

Ces coefficients que j'ai calculés nous indiqueraient que si l'on appliquait la loi de 1974 au recensement de 1981, nous aurions ce type d'inégalité. Certes, cela pourrait être pire et nous pourrions rencontrer des situations plus dramatiques. Ces situations sont de nature à susciter des réactions plus difficiles à contrecarrer que celles que l'on peut obtenir de Terre-Neuve qui maintient tout de même sa représentation avec la formule proposée dans le projet de loi C-74.

Pour reprendre l'exemple de Terre-Neuve, dans l'hypothèse que l'on applique la loi de 1974, Terre-Neuve serait moins bien représentée s'il y avait 310 sièges au total aux Communes qu'elle ne le sera et s'il y en avait 292. Je parle en terme de proportion. Ce sont les calculs que j'ai faits qui donnent 108 par rapport à 103.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Not according to Senator Flynn's figures. It would be identical: eight out of 310, seven out of 295.

**Le professeur Bernard:** La mesure du coefficient s'effectue en divisant la proportion des sièges par la proportion de la population. Cela donne un coefficient indicatif de l'état d'inégalité, de sur-représentation ou de sous-représentation. Cet écart est léger mais il permet de comparer toutes les situations les unes par rapport aux autres sur la même base. Cependant, c'est mineur.

**Senator Stanbury:** He said it was simple!

**The Deputy Chairman:** Professor Bernard, on behalf of the committee, we thank you.

*[Traduction]*

termes de la nouvelle loi, elle en aurait 8,8 p. 100, et dans le cas de la Saskatchewan, la différence serait de 4,5 à 4,8 p. 100. Quand on regarde la colonne qui montre la différence entre le pourcentage de la population canadienne que représente chaque province et le pourcentage des sièges que chacune détient à la Chambre des communes, on peut voir que la différence s'exprime en fractions de 1 p. 100. Je ne crois pas qu'il y ait là de quoi susciter le mécontentement. Ce dont nous devons nous souvenir, c'est qu'une diminution d'un pour cent de la représentation à la Chambre des communes correspond à trois sièges. Une diminution d'un seul député dans la représentation de la Nouvelle Écosse représente pour elle une baisse de 10 p. 100. Dans le cas de Terre-Neuve, il s'agit de 14 p. 100. Nous pourrions régler le problème de Terre-Neuve sans modifier de façon perceptible le pourcentage de la représentation de la Colombie-Britannique à la Chambre des communes parce qu'il ne s'agit que d'un siège.

**Professor Bernard:** If we do not amend the legislation, the number of Members will increase to 310. That's the first major consideration. Secondly, if we do not amend the legislation and if we go ahead and apply the 1974 amalgam formula, British Columbia will be more under-replaced than any other Canadian province since Confederation. The inequality coefficient would be 0-91. The lowest coefficient recorded to date was 0-94 for Ontario in 1971. With the new formula, it would be 0-93 for Ontario. These coefficients are used by political analysts to measure representation inequities between the various ridings.

My calculations indicate that if we applied the 1974 statute to the 1981 census, we would witness this type of inequality. It could, of course, be worse and could encounter more drastic situations. Reactions to such situations are more difficult to counteract than reactions to circumstances in Newfoundland which, under Bill C-74, would maintain its present level of representation.

Getting back to the example of Newfoundland, assuming that the 1974 legislation is implemented, Newfoundland, proportionately speaking, would not be as well represented if there were a total of 310 seats in the Commons instead of a total of 292 seats. These calculations give a figure of 108 as compared to 103.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Pas selon les chiffres du sénateur Flynn. Il n'y aurait pas de différence: huit sur 310, sept sur 295.

**Professor Bernard:** The coefficient is calculated by dividing the number of seats by the total population figure. The resulting coefficient is indicative of the state of inequality—either over-representation or under-representation. This difference is minimal, but it nonetheless makes it possible to compare existing situations using the same benchmarks. The gap, however, is minimal.

**Le sénateur Stanbury:** Il a dit que c'était simple!

**Le vice-président:** Professeur Bernard, je tiens à vous remercier au nom de tout le comité.



*[Text]*

Honourable senators, I am not aware of any other witnesses who wish to appear before this committee.

**Senator Frith:** Mr. Chairman, the last I heard was that Mr. Barry—

**The Deputy Chairman:** Is swimming the channel between Newfoundland the mainland.

**Senator Frith:**—would be available to appear next Wednesday afternoon. He wishes to catch the 5 p.m. plane back to Newfoundland. If we could get permission for the committee to sit while the Senate is sitting, we could hear him. I think that we should hear him.

**Senator Doody:** Perhaps we could hear him at 12 noon or 1 o'clock.

**Senator Petten:** I spoke to him this afternoon. He can be here for Wednesday afternoon. Perhaps we may be able to hear him earlier. He could probably be available during the lunch hour.

**Senator Frith:** Perhaps the clerk could look into that. As I understand it, it can be any time on Wednesday so long as he is able to catch the 5 o'clock plane back to Newfoundland.

**The Deputy Chairman:** We could ask him to keep his comments to under 15 minutes and we could keep the questioning down.

**Senator Frith:** We could meet until shortly before 2 and still get permission. I think that we should hear him.

**The Deputy Chairman:** I assume, on that basis, that he will be the only witness. In fairness to Senator Doody, we should not come back on Wednesday and hear someone say that he would like to hear the Leader of the Opposition from Prince Edward Island, or someone like that.

**Senator Frith:** It never occurred to me, but it is a thought. As I see it and as we, I believe, see it—and I know that you cannot commit yourself—that is when we start work on our report, in an attempt to report to the Senate before the break.

**Senator Robertson:** Did the House of Commons advertise their hearings on this matter? If so, was it advertised across the country? Did Mr. Barry appear before that committee or ask to appear before it? Did he receive written notice that the bill was being discussed?

**The Deputy Chairman:** We do not know. We do know that as a result of the advertisement he did not submit a written proposal to the House of Commons. But then, again, neither did Dr. Gillis, who appeared yesterday.

**Senator Robertson:** I am just wondering how long these things go on. Can you go out and generate other people to appear?

**The Deputy Chairman:** Hopefully that will be the end.

*[Traduction]*

Honorables sénateurs, à ma connaissance, le comité n'attend pas d'autre témoin.

**Le sénateur Frith:** Monsieur le président, aux dernières nouvelles, M. Barry...

**Le vice-président:** Traverse à la nage le canal entre Terre-Neuve et le continent.

**Le sénateur Frith:**... pourrait témoigner dans l'après-midi de mercredi prochain. Il voudrait pouvoir prendre l'avion de 17 heures pour retourner à Terre-Neuve. Si le comité obtenait la permission de siéger en même temps que le Sénat, nous pourrions entendre son témoignage. Je crois que nous devrions l'entendre.

**Le sénateur Doody:** Nous pourrions peut-être le convoquer pour midi ou 13 heures.

**Le sénateur Petten:** Je lui ai parlé cet après-midi. Il pourrait être ici mercredi après-midi. Nous pourrions peut-être le convoquer plus tôt que cela. Il pourrait probablement être là pour témoigner à l'heure du déjeuner.

**Le sénateur Frith:** Le greffier pourrait étudier la question. Si j'ai bien compris, nous pourrions l'entendre n'importe quand mercredi, pourvu qu'il puisse prendre l'avion de 17 heures pour Terre-Neuve.

**Le vice-président:** Nous pourrions lui demander de limiter sa déclaration préliminaire à moins de 15 minutes et réduire notre interrogatoire à un minimum.

**Le sénateur Frith:** Nous pourrions siéger jusqu'à quelques minutes avant 14 heures et obtenir quand même la permission. Je crois que nous devrions l'entendre.

**Le vice-président:** Je présume donc qu'il sera le seul témoin ce jour-là. Par égard pour le sénateur Doody, lorsque nous reviendrons mercredi, il ne faudrait pas que l'un d'entre nous dise qu'il préférerait entendre le chef de l'opposition de l'Île-du-Prince-Édouard ou un autre témoin.

**Le sénateur Frith:** Cela ne m'est jamais venu à l'esprit, mais vous avez raison. De la façon dont je vois les choses et, je crois, dont nous voyons tous les choses—et je sais que le comité ne peut s'engager à ce sujet—c'est à ce moment-là que nous commencerons à rédiger notre rapport de manière à pouvoir le déposer devant le Sénat avant le congé de février.

**Le sénateur Robertson:** La Chambre des communes a-t-elle annoncé qu'elle tiendrait des séances à ce sujet? Dans l'affirmative, l'a-t-elle annoncé dans tout le pays? M. Barry a-t-il comparu devant le comité des communes ou a-t-il demandé à le faire? A-t-il été avisé par écrit de l'étude du projet de loi?

**Le vice-président:** Nous l'ignorons. Nous savons qu'à cause de l'annonce, il n'a pas envoyé de mémoire écrit à la Chambre des communes. Par contre, M. Gillis, qui a témoigné hier, ne l'a pas fait non plus.

**Le sénateur Robertson:** Je me demandais simplement combien de temps l'étude du projet de loi pouvait durer. Est-il possible de convoquer simplement d'autres témoins?

**Le vice-président:** Nous espérons que ce sera le dernier témoin.

[Text]

**Senator Robertson:** But it will not be if we get another request. Would you go on for another week?

**Senator Frith:** I do not know whether this will demystify the process, but certainly we have never operated on the assumption that the only witnesses we are interested in are witnesses that could have appeared before the House of Commons, but that we are not interested if they could have and did not. It is really just a feeling. For example, in this precise situation and in all the circumstances, including the circumstances Senator Robertson has described, upon taking it all into account we have to make a decision.

**Senator Robertson:** Did we advertise?

**The Deputy Chairman:** No.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Perhaps we should.

**Senator Robertson:** Sure. It seems to me that an orderly way would be to say, for example, that the Senate is receiving witnesses from day one until day 95.

**Senator Frith:** I do not subscribe to the view that you should approach it like a corpse and say, "We are here if you want to come." I do not see that as the role of the Senate. The idea of actually generating attention on an issue, it seems to me, is part of the function of the Senate.

**Senator Doody:** Speaking as a non-academic, this conversation is academic, because Mr. Barry has been invited and he will appear on Wednesday. As far as I know there is no intent to generate other witnesses at this point, and I think the intention is to prepare our report after the Wednesday meeting. Nobody can say for sure that somebody is not going to appear out of the blue.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Robertson:** Mais ce ne sera pas le cas si nous recevons une autre demande. Poursuivriez-vous l'étude du projet de loi pendant une semaine de plus?

**Le sénateur Frith:** Je ne suis pas certain que cela clarifiera les choses, mais nous n'avons jamais eu l'habitude, dans l'organisation de nos séances, de ne convoquer que les témoins qui ont peut-être comparu devant le comité de la Chambre des communes et de ne pas convoquer ceux qui ne l'ont pas fait. Ce n'est qu'une intuition. Par exemple, dans ce cas-ci comme en toute circonstance, y compris celles que la sénatrice Robertson a décrites, une fois que nous avons tenu compte de tous les éléments, nous devons prendre une décision.

**Le sénateur Robertson:** Avons-nous annoncé les séances?

**Le vice-président:** Non.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Peut-être le devrions-nous.

**Le sénateur Robertson:** C'est certain. Il me semble que la meilleure façon de procéder serait de faire savoir que le Sénat entendra des témoins du jour un au jour 95.

**Le sénateur Frith:** Je ne suis pas d'accord pour que nous procédions en disant «Nous sommes là, si vous voulez témoigner, vous n'avez qu'à vous présenter». Ce n'est pas ainsi que je conçois le rôle du Sénat. Il me semble que l'une des fonctions du Sénat est d'attirer l'attention sur les questions qu'il étudie.

**Le sénateur Doody:** Pour être plus pratique, je dirais que cette conversation est assez théorique, parce que M. Barry a été convoqué et qu'il témoignera mercredi. Pour autant que je sache, nous avons l'intention de ne pas convoquer d'autres témoins pour l'instant, mais plutôt de rédiger notre rapport après la séance de mercredi. On ne peut affirmer avec certitude qu'aucun témoin ne se manifestera à l'improviste à la dernière minute.

La séance est levée.









*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

WITNESS—TÉMOIN

(On Bill C-74)

*From the "Université du Québec à Montréal":*

Professor André Bernard, Department of Political Sciences.

(Sur le projet de loi C-74)

*De l'Université du Québec à Montréal:*

Professeur André Bernard, département des sciences politiques.



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85-86

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985-1986

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Wednesday, February 12, 1986

Le mercredi 12 février 1986

**Issue No. 40**

**Fascicule n° 40**

**Fifth and Final proceedings on:**

**Cinquième et dernier fascicule concernant:**

The Examination of Bill C-74, "An Act to amend the Constitution Act, 1867 and the Electoral Boundaries Readjustment Act and to provide for certain matters in relation to the 1981 decennial census".

L'étude du projet de loi C-74, «Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales et pourvoyant à certaines questions relatives au recensement décennal de 1981».

INCLUDING

Y COMPRIS

Report of the Committee on Bill C-74

Le Rapport du Comité sur le projet de loi C-74

APPEARING

COMPARAÎT

The Honourable Ramon J. Hnatyshyn, P.C., M.P.,  
President of the Queen's Privy Council  
for Canada and Government House Leader.

L'honorable Ramon J. Hnatyshyn, c.p., député,  
Président du conseil privé de la Reine pour  
le Canada et leader du gouvernement à  
la Chambre des communes.

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*

The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Cools	Macquarrie
Corbin	McElman
Doyle	Robertson
Fairbairn	*Roblin (or Doody)
Flynn	Stewart ( <i>Antigonish-</i>
Lewis	<i>Guysborough</i> )
*MacEachen (or Frith)	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in the Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Neiman for that of the Honourable Senator Buckwold (*February 6, 1986*).

The name of the Honourable Senator Flynn for that of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*) (*February 12, 1986*).

The name of the Honourable Senator Macquarrie for that of the Honourable Senator Barootes (*February 12, 1986*).

The name of the Honourable Senator McElman for that of the Honourable Senator Stanbury (*February 12, 1986*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman

*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Cools	Macquarrie
Corbin	McElman
Doyle	Robertson
Fairbairn	*Roblin (ou Doody)
Flynn	Stewart ( <i>Antigonish-</i>
Lewis	<i>Guysborough</i> )
*MacEachen (ou Frith)	

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 66(4) du Règlement la liste des membres du comité est modifiée ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Neiman substitué à celui de l'honorable sénateur Buckwold (*le 6 février 1986*).

Le nom de l'honorable sénateur Flynn substitué à celui de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) (*le 12 février 1986*).

Le nom de l'honorable sénateur Macquarrie substitué à celui de l'honorable sénateur Barootes (*le 12 février 1986*).

Le nom de l'honorable sénateur McElman substitué à celui de l'honorable sénateur Stanbury (*le 12 février 1986*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate  
January 29, 1986:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Nurgitz, seconded by the Honourable Senator Marshall, for the third reading of the Bill C-74, intituled: "An Act to amend the Constitution Act, 1867 and the Electoral Boundaries Readjustment Act and to provide for certain matters in relation to the 1981 decennial census".

After debate,

In amendment, the Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator MacEachen, P.C., that the Bill be not now read the third time but that it be referred back to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for further consideration.

After debate, and—

The question being put on the motion in amendment, it was—

Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du 29 janvier 1986:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Nurgitz appuyé par l'honorable sénateur Marshall, tendant à la troisième lecture du projet de loi C-74, intitulé: «Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales et pourvoyant à certaines questions relatives au recensement décennal de 1981».

Après débat,

En amendement, l'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur MacEachen, C.P., que le projet de loi ne soit pas lu la troisième fois maintenant, mais qu'il soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour étude plus approfondie.

Après débat,

La motion en amendement, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, FEBRUARY 12, 1986  
(55)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal Affairs met, at 1:00 p.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Cools, Corbin, Doyle, Fairbairn, Frith, Lewis, Macquarrie, Neiman, Nurgitz, Robertson, Stanbury and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (12)

*In attendance: From the Senate:* Mr. Mark Audcent, Assistant Law Clerk and Parliamentary Counsel. *From the Library of Parliament:* Mr. Louis Massicotte, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated January 29, 1986, resumed consideration of Bill C-74, intitled: "An Act to amend the Constitution Act, 1867 and the Electoral Boundaries Readjustment Act and to provide for certain matters in relation to the 1981 decennial census".

The Clerk of the Committee presided over the election of the Chairman.

The Honourable Senator Frith moved,—That the Honourable Senator Nieman, do take the Chair of this Committee as Chairman.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Members of the Committee made statements.

Mr. Mark Audcent answered questions.

At 3:30 p.m., the Committee adjourned until 4:30 p.m., this day.

## SECOND SITTING

WEDNESDAY, FEBRUARY 12, 1986  
(56)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 4:30 p.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Cools, Corbin, Fairbairn, Flynn, Frith, Lewis, Macquarrie, McElman, Neiman, Nurgitz, Robertson and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (12)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Marchand. (1)

*In attendance: From the Senate:* Mr. Mark Audcent, Assistant Law Clerk and Parliamentary Counsel. *From the Library of Parliament:* Mr. Louis Massicotte, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Appearing:* The Honourable Ramon J. Hnatyshyn, P.C., M.P., President of the Queen's Privy Council for Canada and Government House Leader.

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 12 FÉVRIER 1986  
(55)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 13 heures sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Cools, Corbin, Doyle, Fairbairn, Frith, Lewis, Macquarrie, Neiman, Nurgitz, Robertson, Stanbury et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (12)

*Également présents: Du Sénat:* M. Mark Audcent, Légiste adjoint et conseiller parlementaire. *De la Bibliothèque du Parlement:* M. Louis Massicotte, attaché de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 29 janvier 1986, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-74 intitulé: «Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales et pourvoyant à certaines questions relatives au recensement décennal de 1981».

Le greffier du Comité préside à l'élection du président.

L'honorable sénateur Frith propose,—Que l'honorable sénatrice Neiman, occupe le fauteuil en qualité de présidente.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Les membres du Comité font des déclarations.

M. Mark Audcent répond aux questions.

A 15 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à 16 h 30.

## DEUXIÈME SÉANCE

LE MERCREDI 12 FÉVRIER 1986  
(56)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 30 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Cools, Corbin, Fairbairn, Flynn, Frith, Lewis, Macquarrie, McElman, Neiman, Nurgitz, Robertson et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (12)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Marchand. (1)

*Également présents: Du Sénat:* M. Mark Audcent, légiste adjoint et conseiller parlementaire. *De la Bibliothèque du Parlement:* M. Louis Massicotte, attaché de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Comparaît:* L'honorable Ramon J. Hnatyshyn, c.p., député, président du conseil privé de la Reine pour le Canada et leader du gouvernement à la Chambre des communes.



The Committee, in compliance with its Order of Reference dated January 29, 1986, resumed consideration of Bill C-74, intituled: "An Act to amend the Constitution Act, 1867 and the Electoral Boundaries Readjustment Act and to provide for certain matters in relation to the 1981 decennial census".

The Minister made a statement and answered questions.

The Honourable Frith moved,—That the Chairman report the Bill to the Senate without amendment but with the following comments: The Committee regrets the loss, which will be caused by the passing of Bill C-74, of those seats to which the smaller provinces are entitled under the present law as a consequence of the 1981 census; and it further regrets the fact that the additional seats to which British Columbia and Alberta are entitled on the basis of the present law have been put in jeopardy for the next election by the introduction of Bill C-74.

The question being put on the motion, it was,—  
Resolved in the affirmative, on division.

At 6:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

Conformément à son ordre de renvoi du 29 janvier 1986, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-74, intitulé: Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales et pourvoyant à certaines questions relatives au recensement décennal de 1981».

Le Ministre fait une déclaration et répond aux questions.

L'honorable sénateur Frith propose,—Que le président fasse rapport du projet de loi au Sénat sans modification mais avec le commentaire suivant: Le Comité regrette que l'adoption du projet de loi C-74 entraîne, pour les petites provinces, la perte des sièges qui leur reviennent aux termes de la loi actuelle suite au recensement de 1981. Il regrette également que le projet de loi C-74 compromette déjà, pour les prochaines élections, les sièges additionnels qui reviennent de droit à la Colombie-Britannique et à l'Alberta du fait de la loi actuelle.

La question, mise aux voix, est adoptée sur division.

A 18 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

*ATTESTÉ:*

## REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, February 13, 1986

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

## NINETEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-74, intituled: "An Act to amend the Constitution Act, 1867 and the Electoral Boundaries Readjustment Act and to provide for certain matters in relation to the 1981 decennial census", has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, January 29, 1986, examined the said Bill and now reports that the Bill be reported without amendment but with the following comments.

The Committee regrets the loss, which will be caused by the passing of Bill C-74, of those seats to which the smaller provinces are entitled under the present law as a consequence of the 1981 census; and it further regrets the fact that the additional seats to which British Columbia and Alberta are entitled on the basis of the present law have been put in jeopardy for the next election by the introduction of Bill C-74.

Respectfully submitted,

*Le président*

Joan B. Neiman

*Chairman*

## RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 13 février 1986

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

## DIX-NEUVIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-74, intitulé: «Loi modifiant la Loi conditionnelle de 1867 et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales et pourvoyant à certaines questions relatives au recensement décennal de 1981», a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 29 janvier 1986, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement mais, avec les commentaires suivants.

Le Comité regrette que l'adoption du projet de loi C-74 entraîne, pour les petites provinces, la perte des sièges qui leur reviennent aux termes de la loi actuelle suite au recensement de 1981. Il regrette également que le projet de loi C-74 compromette déjà, pour les prochaines élections, les sièges additionnels qui reviennent de droit à la Colombie-Britannique et à l'Alberta du fait de la loi actuelle.

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, February 12, 1986

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-74, to amend the Constitution Act, 1867 and the Electoral Boundaries Readjustment Act and to provide for certain matters in relation to the 1981 decennial census, met this day at 1 p.m. to give consideration to the bill.

**Mr. Paul Belisle, Clerk of the Committee:** Honourable senators, in the recent absence of Senator Neiman, Senator Nurgitz was temporarily appointed chairman. However, it is now necessary for the committee, if it so desires, to re-elect Senator Neiman as chairman of the committee.

**Senator Frith:** I move that Senator Neiman be elected Chairman of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

**The Clerk of the Committee:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Joan Neiman (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Thank you, honourable senators. Today's meeting was called at this time because we anticipated hearing from Mr. Leo Barry, the Leader of the Opposition in the Province of Newfoundland. Unfortunately, he telephoned yesterday to explain that because of the pressure of legislative business in Newfoundland, and the fact that an important debate on the Atlantic Accord was ensuing, he would be unable to attend today's meeting. He explained that he would be unable to attend either this week or next week and that he was not even sure whether he would be able to send in a written brief on the matter. Following discussion with the steering committee, I thought that we should go ahead with today's meeting as scheduled, because I understand that Senator Corbin wishes to raise questions and other senators may also wish to ask questions. The meeting is now open for questions or comments.

**Senator Lewis:** Madam Chairman, I presume that there have been no replies to the letters that were sent to the provinces?

**The Chairman:** There have been no further replies, although there was an acknowledgement of receipt from the Province of New Brunswick; but that is all.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Madam Chairman, I am sorry Mr. Barry could not be here, because I believe that the province which clearly is disadvantaged most by this bill is Newfoundland. However, much of the material was covered by Dr. Gillis from Nova Scotia. As I see it, viewed from the standpoint of those two provinces, there are two related defects in this bill. The first is that if we compare their share in the House of Commons under the existing law and their share in the House of Commons as it would be under Bill C-74, there is a decline, a drop; they are worse off in the second situation. This is serious, because both of those provinces are small prov-

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 12 février 1986

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-74, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales et pourvoyant à certaines questions relatives au recensement décennal de 1981, se réunit aujourd'hui à 13 heures pour étudier le dit projet de loi.

**M. Paul Bélisle, greffier du comité:** Honorables sénateurs, en l'absence du sénateur Neiman, le sénateur Nurgitz a été désigné comme président intérimaire. Le comité doit toutefois, si tel est son désir, réélire le sénateur Neiman au titre de président du comité.

**Le sénateur Frith:** Je propose que le sénateur Neiman soit élu président du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

**Le greffier du comité:** Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Neiman** occupe le fauteuil.

**La présidente:** Merci, honorables sénateurs. Au cours de la séance d'aujourd'hui, nous étions censé recueillir la déposition de M. Leo Barry, chef de l'Opposition dans la province de Terre-Neuve. Malheureusement, il nous a téléphoné hier, pour expliquer qu'à cause des activités législatives à Terre-Neuve et d'un important débat sur l'Accord atlantique, il serait empêché d'assister à notre séance. Il a ajouté qu'il ne pouvait être des nôtres cette semaine ou la semaine prochaine, et qu'il n'était même pas assuré de pouvoir nous faire parvenir un mémoire sur cette question. Après pourparlers avec les membres du Comité de direction, j'ai pensé que nous devions procéder avec notre séance d'aujourd'hui parce que, si j'ai bien compris, le sénateur Corbin entend poser quelques questions et il y aura peut-être d'autres sénateurs qui le voudront également. Vous pouvez donc poser des questions ou faire des commentaires dès maintenant.

**Le sénateur Lewis:** Madame la présidente, je suppose qu'il n'y a eu aucune réponse aux lettres qui ont été envoyées aux provinces?

**Le président:** Il n'y a pas eu d'autres réponses, bien qu'il y ait eu un accusé de réception de la part de la province du Nouveau-Brunswick; mais c'est tout.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Madame la présidente, je regrette que M. Barry ne puisse être avec nous, car je crois que sa province est précisément celle qui serait désavantagée le plus par ce projet de loi. Toutefois, la plupart des questions ont été abordées par M. Gillis de la Nouvelle-Écosse. A mon avis il existe, du point de vue de ces deux provinces, deux défauts dans ce projet de loi qui sont reliés entre eux. Premièrement, si l'on compare le nombre de députés qu'elles comptent à la Chambre des communes, en vertu de la loi actuelle, et celui qui leur est accordé, en vertu du projet de loi C-74, on constate une réduction et ils se retrouvent per-



[Text]

inces. A total drop of two members, one in each province, means, in terms of representation of those provinces, about a 10 per cent drop in the case of Nova Scotia and a 14 per cent drop in the case of Newfoundland. That is what it is equivalent to. If we look at Ontario, a drop of one member would not be nearly as significant in percentage terms.

That is one point. The next point is that on the figures put before us in support of this bill, the constituencies in Nova Scotia and Newfoundland increase in population at the greatest rate. Those are the two provinces which will suffer the greatest increase in size of constituencies. Looking ahead to the situation that the law would produce on these demographic figures after the census of 2001, Newfoundland constituencies would be the largest in Canada except for Alberta. The constituencies in one of the smallest of provinces would be bigger than those in Quebec, Ontario and British Columbia.

**The Chairman:** Are you talking numerically?

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** I am talking in terms of the average population in the constituencies in the provinces.

**Senator Frith:** And therefore the electorate.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** That's right. Therefore, I think the bill is quite unfair to Newfoundland, and also to Nova Scotia, although not as unfair as in the case of Newfoundland. I believe that what has happened here is that the minister has sought to follow representation by population as strictly as possible, and I do not believe that any of us would quarrel with that as the basic rule; but it is an historical fact that that rule has always been modified to give better than average treatment to the smaller provinces. If we want an example of that, look at how far they carried that modification in the case of Prince Edward Island. That is how far they were prepared to swing away from strict "rep by pop". On the other hand, look at the treatment under this bill accorded to Newfoundland. Compare what has happened to Prince Edward Island with what will happen to Newfoundland. Prince Edward Island will be way below the average in "rep by pop" and, on the other hand, Newfoundland will be above the average; it will be above Ontario in the population of its constituencies. It seems to me that that is eminently unfair and indefensible. Perhaps I should stop there, Madam Chairman, to see whether I am perhaps a voice in the wilderness.

**The Chairman:** Are there any further comments?

**Senator Frith:** Madam Chairman, I will not speak for long. As I have said before, I believe that this is a classic case for the role of the Senate in balancing regional representation and fulfilling its constitutional role, as described by Senator Stewart. It is a serious matter. It is the aspect of the bill that has worried this committee and many senators from the beginning.

[Traduction]

dants dans le second cas. L'affaire est sérieuse, car ces deux provinces sont de petites provinces. La perte de deux députés, soit un dans chaque province, signifie, exprimé en pourcentage de la représentation de ces provinces, une réduction d'environ 10 p. 100 pour la Nouvelle-Écosse et de 14 p. 100 pour Terre-Neuve. En Ontario, la perte d'un député serait loin d'avoir cette importance.

Deuxièmement, si l'on en croit les chiffres qui nous ont été présentés à l'appui de ce projet de loi, les circonscriptions de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve connaissent les taux d'accroissement de population les plus élevés. Ce sont les deux provinces qui auront l'augmentation la plus sensible des circonscriptions électorales. Si l'on essaie de prévoir les effets que la loi exercera sur ces données démographiques après le recensement de 2001, les circonscriptions électorales de Terre-Neuve seraient les plus peuplées au Canada, à l'exception de celles d'Alberta. La densité de population de ces circonscriptions électorales, dans l'une des provinces les plus petites du Canada, serait plus grande que dans le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique.

**Le président:** Vous voulez dire numériquement?

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** J'entends du point de vue de la population moyenne des circonscriptions de ces provinces.

**Le sénateur Frith:** Et donc, de l'électorat.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** En effet. Aussi, je crois que ce projet de loi est injuste envers Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse, mais plus encore envers Terre-Neuve. Le ministre a essayé d'adhérer aussi strictement que possible au principe de la représentation suivant la population—et je ne crois pas qu'aucun d'entre nous y trouve à redire, en principe—mais c'est un fait historique que ce principe a toujours été infléchi pour assurer un traitement plus équitable aux provinces de moindre importance. Nous en trouvons facilement un exemple, si nous considérons jusqu'à quel point cette interprétation a été utilisée dans le cas de l'Île-du-Prince-Édouard. Voilà jusqu'à quel point on s'est écarté du principe de la «représentation selon la population». D'un autre côté, voyez le sort que ce projet de loi réserve à Terre-Neuve. Comparez ce qu'il lui arrivera avec ce qui est arrivé à l'Île-du-Prince-Édouard. L'Île-du-Prince-Édouard se trouvera bien en-deçà de la moyenne, du point de vue «représentation suivant la population» et Terre-Neuve se trouvera au-dessus de cette moyenne; Terre-Neuve l'emportera sur l'Ontario du point de vue de la population de ses circonscriptions électorales. C'est là, il me semble, une situation éminemment injuste et insoutenable. Je devrais peut-être m'arrêter ici, Madame la présidente, car je prêche peut-être dans le désert.

**La présidente:** Y a-t-il d'autres commentaires?

**Le sénateur Frith:** Madame la présidente, je serai bref. Comme je l'ai dit plus tôt et comme le sénateur Stewart vient de le répéter, je crois que c'est le rôle traditionnel du Sénat de s'assurer de l'équilibre de la représentation régionale et de s'acquitter de ses responsabilités constitutionnelles. Nous sommes ici en face d'un problème grave. C'est l'aspect du projet de

[Text]

That worry, as described previously, and now described again by Senator Stewart, is very well placed in both its contemporary political context and in its constitutional and historical context; and it really does invite an amendment, or something, from the Senate.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** We had the minister before us earlier on, and he made a very candid presentation of his case; but I wonder if he is seized of our uneasiness.

**The Chairman:** Senator Nurgitz, while you were in conversation with another senator, Senator Stewart asked whether the minister had been made aware of what had transpired in this committee, and, in particular, the uneasiness that had been expressed.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** We do not want to do anything by surprise.

**Senator Nurgitz:** I am sure that the minister is aware.

**The Chairman:** Have you kept him informed?

**Senator Nurgitz:** Yes. The mere sending of the bill from the Senate back to the committee, of which I know he is aware and is unhappy about, tells us more than a thousand words would.

**Senator Frith:** Did the minister not say when he was before the committee and would come back if we had anything else to discuss with him, that he would do so at any time within reasonable notice?

**Senator Nurgitz:** I assume that he would come back if there were anything new. However, the proposition raised by Senator Stewart was raised with the minister. As I recall, the minister indicated that he had a great deal of respect for Senator Stewart but that he disagreed with him. There has been other evidence; for example, the evidence of our last witness. I hear what Senator Stewart is saying about Newfoundland and Nova Scotia, but the fact is he does not mention that the situation in New Brunswick and P.E.I. gets a shade better.

**Senator Frith:** He just mentioned that, at least for P.E.I.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Yes.

**Senator Nurgitz:** But there is no system that is perfect. This is the system that is being proposed now. It is a bill that has been passed by the House of Commons. That in itself does not mean everything, but we have written to the appropriate minister in Newfoundland and we have attempted, seven ways to Sunday, to bring the Leader of the Opposition here. I do not know what more we can do.

I have one other point. Much has been made of these projections on populations to the year 2001. Since about 1960 bills of this nature projecting for, say, about 15 years have been passed, the hard reality is that they have had to be amended much earlier than anticipated. I do not know whether we can obtain from the minister a written undertaking saying that he

[Traduction]

loi qui gêne le comité et de nombreux sénateurs depuis le début. Cette préoccupation, déjà soulevée précédemment, que le sénateur Stewart vient de remettre sur le tapis, s'inscrit très bien dans le contexte politique actuel ainsi que dans le contexte constitutionnel et historique. De fait, elle justifie très bien une intervention quelconque du Sénat.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Lorsqu'il est venu nous rencontrer il y a quelque temps, le ministre nous a très franchement fait part de sa position; mais je me demande s'il mesure bien la portée de nos inquiétudes.

**La présidente:** Sénateur Nurgitz, pendant que vous parliez avec l'un de vos collègues, le sénateur Stewart demandait si le ministre avait été mis au courant de ce qui transpire ici et, en particulier, des inquiétudes exprimées.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Nous ne voulons prendre personne par surprise.

**Le sénateur Nurgitz:** Je suis sûr que le ministre est au courant.

**La présidente:** L'en avez-vous informé?

**Le sénateur Nurgitz:** Oui. Le simple fait que le projet de loi ait été renvoyé au comité par le Sénat, ce dont le ministre est au courant et sûrement pas très heureux, en dit long.

**Le sénateur Frith:** Le ministre n'a-t-il pas dit, au moment de sa comparution devant le comité, qu'il était toujours prêt à revenir si nous voulions aborder d'autres points avec lui, à condition que nous lui donnions un avis raisonnable?

**Le sénateur Nurgitz:** Je suppose qu'il reviendrait effectivement si nous lui en faisons la demande. Toutefois, la question soulevée par le sénateur Stewart a déjà été abordée avec le ministre. Si je me souviens bien, le ministre avait indiqué qu'il avait beaucoup de respect pour le sénateur Stewart mais que cela ne l'empêchait pas d'être en désaccord avec lui. Nous avons entendu d'autres témoignages, par exemple, celui de notre dernier témoin. J'ai entendu ce que M. Stewart a dit au sujet de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse, mais le fait est qu'il n'a pas mentionné que la situation au Nouveau-Brunswick et à l'Île-du-Prince-Édouard était un tantinet meilleure.

**Le sénateur Frith:** Il l'a mentionné, pour l'Île-du-Prince-Édouard du moins.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Oui.

**Le sénateur Nurgitz:** Mais aucun système n'est parfait. C'est ce qu'on nous propose maintenant, par la voie d'un projet de loi qui a déjà été adopté par la Chambre des communes. Cela ne veut rien dire en soi, mais nous avons écrit au ministre compétent à Terre-Neuve et nous avons essayé à sept reprises, jusqu'à dimanche, d'avoir le chef de l'opposition ici. Je vois mal ce que nous pourrions faire de plus.

Par ailleurs, on fait tout un plat autour de ces prévisions démographiques jusqu'à l'an 2001. Depuis 1960 environ, la Chambre a adopté un paquet de projets de loi de cette nature comportant des prévisions pour une quinzaine d'années à l'avance. Or, tous ont dû être modifiés plus tôt que prévu. Je doute que nous puissions obtenir du ministre un engagement



[Text]

would introduce a bill if amendments were necessary, because I do not know how you can commit a minister to something that is 10 or 15 years down the road. I believe that Senator Frith and I had this argument the last time. The bill does not provide for amendment, but neither did the other bills.

**Senator Frith:** Other bills have had such provisions, but not on this subject.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** In response to what Senator Nurgitz has said, we have not had very many bills changing the basic regime for redistribution. There was one in 1946 and 1974.

**Senator Nurgitz:** Perhaps not changing the basic regime, but there were other bills.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** There was a change in 1952 that benefited Saskatchewan.

Madam Chairman, we cannot assume that we are going to have a bill like this every 8 or 10 years. That has not been the historic pattern. We have to assume that the bill will be the law of the land for the rest of our lives. As far as the demographics are concerned, certainly the figures are speculatively. However, we must go ahead on the basis of the best speculative. However, we must go ahead on the basis of the best speculation, and that is set forth in the figures given by the government.

**Senator Nurgitz:** If I could speak for the government and put Senator Stewart's mind at ease, I would. I do not speak for the government.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** That is precisely why it would be nice to have the minister here.

**Senator Nurgitz:** Here we go. Madam Chairman, we talked about this at the last meeting, which you did not attend. We cannot keep coming back and dreaming up other witnesses. I think we have dreamt up all the witnesses we can dream up.

**Senator Frith:** We are not trying to dream up another witness. If other senators share Senator Nurgitz's feeling, I think we should put it into context. In the previous interventions it has been, I hope, clear that I have felt—and I said it just a few moments ago—that this bill cries out for amendment by the Senate on these issues. Therefore, perhaps we should prepare what would be an amendment, and we have already asked Senator Stewart to prepare one. The question then becomes, "Are we better to propose the amendment, report the bill with amendment—in which case it goes back to the House of Commons—or are we better to discuss the amendment, not propose it, and ask Mr. Hnatyshyn to consider it, even later today?" I am not trying to delay anything.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** There is no attempt to delay.

[Traduction]

écrit pour nous donner l'assurance qu'il déposera un nouveau projet de loi si des modifications s'avèrent nécessaires, parce que je doute que nous puissions lui demander de s'engager pour dix ou quinze ans à l'avance. Je crois que le sénateur Frith et moi-même avons déjà abordé cette question la dernière fois. Le projet de loi actuel ne comporte aucune disposition concernant une éventuelle modification, mais les autres projets de loi n'en renfermaient pas non plus.

**Le sénateur Frith:** Les autres projets de loi comportaient de telles dispositions, mais pas à ce sujet.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Pour répondre aux propos du sénateur Nurgitz, je vous dirais qu'il n'y a pas eu beaucoup de projets de loi visant à modifier la distribution des sièges à la Chambre et au Sénat. Il y en a eu un en 1946 et un autre en 1974.

**Le sénateur Nurgitz:** Tous ne traitaient peut-être pas de cet aspect précis, mais portaient sur des questions connexes.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Il y a eu, en 1952, une modification qui a profité à la Saskatchewan.

Madame la présidente, nous ne pouvons nous permettre de tenir pour acquis qu'un projet de loi de ce genre sera présenté tous les huit ou dix ans. L'histoire montre, en tout cas, que cela ne s'est jamais produit par le passé. Il faut présumer que cette loi régira notre pays pour le reste de notre vie. Bien entendu, en ce qui concerne la démographie, les chiffres ne sont que le résultat d'une spéculation. Toutefois, il faut agir en nous basant sur la meilleure spéculation possible, laquelle nous est donnée par le gouvernement.

**Le sénateur Nurgitz:** Si je pouvais parler au nom du gouvernement et rassurer le sénateur Stewart, je le ferais, mais je ne suis pas le porte-parole du gouvernement.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** C'est exactement pourquoi il serait bon que le ministre soit présent.

**Le sénateur Nurgitz:** Bon, ça recommence! Madame la présidente, nous avons soulevé cette question au cours de la dernière réunion, à laquelle vous n'avez pas assisté. Nous ne pouvons pas toujours revenir sur le sujet et imaginer d'autres témoins. Je crois que nous avons imaginé tous les témoins qu'il était possible d'imaginer.

**Le sénateur Frith:** Ce n'est pas ce que nous essayons de faire. Si d'autres sénateurs partagent l'avis du sénateur Nurgitz, je crois que nous devrions le mettre en contexte. Au cours des interventions précédentes, je crois, enfin j'espère, avoir clairement signalé, comme je l'ai dit il y a quelques moments, que ce projet de loi doit manifestement être amendé par le Sénat. Par conséquent, peut-être devrions-nous élaborer un projet d'amendement, c'est ce que nous avons déjà demandé au sénateur Stewart. La question est donc celle-ci: «Est-il préférable de proposer l'amendement, de faire rapport du projet de loi avec l'amendement, auquel cas il retournerait à la Chambre, ou bien de discuter de l'amendement, sans le proposer, et de demander à M. Hnatyshyn de l'examiner, même si ce n'est que plus tard aujourd'hui?» Je n'essaie pas de retarder quoi que ce soit.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Non, on n'essaie pas du tout de retarder le processus.



[Text]

**Senator Frith:** We could sit when the Senate rises, if the minister can come, and he has said that he is willing to attend. It seems to me that if the bill cries out for amendment—and I believe that it does—the best way for the amendment to take place is with the support of the government. I think that it should be put to the government. My inclination is not to amend the bill and send it back without consulting the government—not drop kicking it into their court. If the government says, “Absolutely, no, we will not accept such amendment,” I think we will have done just about everything we could do. I would like to see us go through that stage.

**Senator Nurgitz:** What would the nature of the amendment be?

**Senator Frith:** A group of us has asked Senator Stewart to prepare an amendment to cover the concerns that he and others have outlined.

**Senator Nurgitz:** Is that the only amendment and the last item that we would have to consider?

**Senator Frith:** Senator Corbin has some concerns we should consider with the concordance entre le français et l'anglais that could be handled by undertaking, or the minister might even consent to amendment of that kind.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** They are amendments to the wording.

**Senator Frith:** As far as I know those are the two areas of concern that remain outstanding.

**Senator Nurgitz:** Are you talking about non-substantive translation problems only?

**Senator Frith:** I had better let Senator Corbin explain them.

**Senator Nurgitz:** I do not want to know what they are. I just want to know their nature.

**The Chairman:** Let us deal with the matter in an orderly way. Perhaps Senator Stewart could give us the gist of his amendments so that we can mull it over in our minds while we hear from Senator Corbin that will put Senator Nurgitz in a better position.

**Senator Frith:** Just to set the framework, I would like to make it very clear that, as far as I am concerned, and I believe I speak for my colleagues, it is important, in considering this matter and what Senator Corbin is going to say, to understand that, one way or another, this bill should be out of the Senate by the end of this week. There is no question of our trying to delay it.

**Senator Nurgitz:** Which means that it has to be reported today.

**Senator Frith:** It could be reported tomorrow and, with leave, given third reading. However, that is not a problem today. We are quite happy to meet today. I want to make it clear that this is not a delaying tactic; it is something that we would like dealt with, and I do not see that it is impractical for us to meet with the minister here, because we are ready to meet with him whenever it is convenient to him.

[Traduction]

**Le sénateur Frith:** Nous pourrions continuer de siéger lorsque le Sénat se sera ajourné, si le ministre peut venir nous rencontrer, puisqu'il a dit qu'il était disposé à le faire. Il me semble que s'il est évident que le projet de loi doit être amendé, ce que je pense, la meilleure façon de procéder serait d'avoir l'appui du gouvernement. Je crois que le gouvernement devrait en être saisi. Je ne propose pas d'amender le projet de loi et de le renvoyer à la Chambre sans consultation ou de la mettre devant le fait accompli. Si le gouvernement répond: «Impossible, nous n'accepterons pas pareil amendement», nous aurons fait notre possible. J'aimerais que nous essayions.

**Le sénateur Nurgitz:** De quelle nature serait l'amendement?

**Le sénateur Frith:** Certains d'entre nous ont demandé au sénateur Stewart de préparer un amendement qui résoudrait les points que lui et d'autres ont signalés.

**Le sénateur Nurgitz:** Serait-ce l'unique amendement et le dernier point que nous aurons à étudier?

**Le sénateur Frith:** Le sénateur Corbin voudrait discuter de certains points relatifs à la correspondance du français et de l'anglais qu'un amendement permettrait de régler, mais le ministre concentrerait-il à un amendement de ce type?

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Il y a effectivement des amendements à apporter à la formulation.

**Le sénateur Frith:** A ma connaissance, ce sont les deux problèmes qui n'ont pas encore été résolus.

**Le sénateur Nurgitz:** Parlez-vous uniquement de problèmes de style?

**Le sénateur Frith:** Je crois qu'il vaut mieux laisser le sénateur Corbin vous les expliquer.

**Le sénateur Nurgitz:** Je ne tiens pas à savoir ce qu'ils sont, je veux tout simplement connaître leur nature.

**La présidente:** Tâchons de régler la question de façon méthodique. Peut-être le sénateur Stewart pourrait-il nous donner un aperçu des amendements qu'il propose afin que nous puissions y réfléchir tout en écoutant le sénateur Corbin. Cela permettra au sénateur Nurgitz de se faire une idée plus claire de la question.

**Le sénateur Frith:** Pour vous mettre en contexte, j'aimerais tout d'abord préciser que, en ce qui me concerne, et je crois aussi parler au nom de mes collègues, j'estime qu'il est très important, dans l'examen de la question et de ce que le sénateur Corbin a à dire, de comprendre que, d'une façon ou d'une autre, le Sénat devrait en avoir terminé avec le projet de loi avant la fin de la semaine. Nous n'essayons absolument pas de le retarder.

**Le sénateur Nurgitz:** Il faudrait donc en faire rapport aujourd'hui.

**Le sénateur Frith:** Nous pourrions en faire rapport demain et, avec le consentement de la Chambre, le passer en troisième lecture. Mais, ce n'est plus un problème aujourd'hui. Nous sommes très heureux de pouvoir nous réunir aujourd'hui et je tiens à préciser que notre intention n'est pas de retarder le processus mais de régler la question; par ailleurs, il ne me semble

[Text]

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Madam Chairman, I have given Senator Nurgitz a copy of my text. Before anything further is said, it ought to be available to the other members.

As honourable senators know, there are now two rules in Bill C-74. If this amendment were made, it would add a third rule as follows:

3. If the total number of members that would be assigned to a province by the application of rules 1 and 2 is less than 20, there shall be added to the number of members so assigned such number of members as will result in the province having the same number of members as would have been assigned to the province under the provisions of the *Constitution Act, 1974*.

That would then be rule 3 and there would be a new section which would also be numbered 3.

3. The provisions of Rule 3 shall be reviewed by Parliament prior to each readjustment of representation made in accordance with this Act subsequent to the readjustment made on the basis of the 1981 decennial census.

There would also, then, be a renumbering of 4.

Let me now explain what new Rule 3 would do. It would apply to Newfoundland, Nova Scotia, Manitoba and Saskatchewan. These provinces are all less than 20 and, on the basis of the 1981 census, it would have the effect of giving one more member to Newfoundland, one more member to Nova Scotia and one more to Manitoba. It is attractive in terms of numbers, because if 300 is the magic ceiling for the House of Commons, it then adds only three to the 295 now projected, making 298, which is still under the 300.

If you then look at the population of ridings—and I am sure Senator Nurgitz will enjoy this—it will give Manitoba and Saskatchewan ridings which are just about the same size. I have worked out the figures—

**Senator Nurgitz:** Which two provinces?

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Manitoba and Saskatchewan. Saskatchewan would not be getting an additional member because of this possible amendment.

**Senator Nurgitz:** They do not deserve one.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** But Manitoba, which does deserve one, would get that one.

**Senator Frith:** We will give you credit for having championed them.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** If Manitoba were given an additional member, the population per riding in that province would be virtually the same as the population per riding in Saskatchewan. The average population in the Saskatchewan ridings would be 69,165. In the case of Manitoba, it would be 68,416 even with the additional constituency. In that event, both Nova Scotia and Newfoundland would have bigger ridings in terms of population than would both Saskatchewan

[Traduction]

pas impossible de rencontrer le ministre ici puisque nous sommes disposés à le rencontrer au moment qui lui conviendra.

**Le sénateur Stewart:** Madame la présidente, j'ai remis au sénateur Nurgitz copie de mon texte et, avant d'aller plus loin, j'estime que tous les autres membres devraient en avoir un exemplaire.

Comme les honorables sénateurs le savent, le projet de loi C-74 contient maintenant deux règles. Si nous faisons cet amendement, nous ajouterions une troisième règle:

3. Le nombre total des députés d'une province demeure inchangé par rapport à la représentation qu'elle avait en vertu des dispositions de la loi constitutionnelle de 1974 si l'application des règles 1 et 2 lui attribuent un nombre inférieur à 20 à cette représentation.

Cela constituerait donc la troisième règle et un nouvel article 3 serait ajouté.

3. Les dispositions de la règle 3 seront examinées par le Parlement avant toute révision de la représentation électorale effectuée conformément à la présente loi par suite de la révision basée sur le recensement décennal de 1981.

Évidemment, l'article 3 deviendrait l'article 4.

Laissez-moi vous expliquer ce à quoi servirait la nouvelle règle. Elle s'appliquerait à Terre-Neuve, à la Nouvelle-Écosse, au Manitoba et à la Saskatchewan. Ces provinces sont toutes dotées de moins de 20 députés, tel que l'a établi le recensement de 1981, et la règle aurait pour effet d'attribuer un autre député à Terre-Neuve, un autre à la Nouvelle-Écosse et un autre au Manitoba. Le nombre que l'on obtiendrait ainsi est intéressant parce que, si 300 représente une limite magique pour la Chambre des communes, la règle ne permettrait d'ajouter que trois députés aux 295 que l'on prévoit, élevant le nombre total à 298, qui demeure inférieur à la limite de 300.

Si vous considérez ensuite la population des circonscriptions, et je crois que le sénateur Nurgitz appréciera ceci, les circonscriptions du Manitoba et de la Saskatchewan seront plus ou moins de la même taille. J'ai fait des calculs...

**Le sénateur Nurgitz:** De quelles provinces parlez-vous?

**Le sénateur Stewart:** Du Manitoba et de la Saskatchewan. Cet éventuel amendement empêcherait la Saskatchewan d'obtenir un autre député.

**Le sénateur Nurgitz:** Elle ne le mérite pas.

**Le sénateur Stewart:** Mais le Manitoba, qui le mérite, lui, l'obtiendrait.

**Le sénateur Frith:** Il faut vous féliciter de vous être fait son défenseur.

**Le sénateur Stewart:** Si le Manitoba obtenait un autre député, la population de chaque circonscription de la province serait pratiquement la même que celle de chaque circonscription de la Saskatchewan. La circonscription moyenne de la Saskatchewan compterait 69 165 habitants. Dans le cas du Manitoba, la population moyenne s'élèverait à 68 416 habitants, même en ajoutant la nouvelle circonscription. Les circonscriptions de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve seraient



[Text]

and Manitoba. The Nova Scotia average size would be 70,620 and the Newfoundland average would be 70,960. Really, then, I think this is a minimal amendment, but one which, it seems to me, meets the requirements of the situation.

**The Chairman:** Thank you, Senator Stewart.

**Senator Lewis:** Perhaps I could just ask one question. Perhaps I am missing something here, but I have a question on the numbering. This would add Rule 3 and then you have another paragraph numbered 3. There is subsection 51(1) and then the rules follow.

**The Chairman:** I think that is paragraph 3, if you look at it within the context.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** We would be adding a new section 3 with the result that the present section 3 would then become 4.

**Senator Lewis:** I see. When you are saying 4 is renumbered, it is subsequent.

**The Chairman:** Senator Corbin, would you like to give us your views?

**Senator Corbin:** Certainly, Madam Chairman. I will be the first to say two things: You will recall that, when this bill had been referred to this committee the first time, I was not then a member of the committee. Nevertheless, I exercised my privilege as a senator to attend the committee and comment on the bill. At that time, I did raise a number of points of a technical nature and commented on some inconsistencies. I did say at that time that, not being a member of the committee, I did not want to delay the reporting of this bill. However, events have evolved and I am now a member of the committee. I have now had an opportunity to examine the matter further.

Having said that, I did undertake a great deal of research during the Christmas recess. I found out—and this may be to the satisfaction of some members of the committee—that I was wrong on a number of points. I also found out that I had valid ground to be concerned on other matters. I have had my concerns examined by the legislative counsel of the Senate, Mr. Audcent, who diligently tackled seven out of the eight points which I presented to him. I have come to the conclusion that I should not be overly concerned with some of the matters, but the ones I do now wish to raise I still have some concern about and I will outline these points rather briefly.

Before doing so, I am compelled to say as well that I do not accept the suggestion that these are just matters of translation. I am not speaking to you right now in my mother tongue and, many times in the past, I have had to fight for proper editing and wording of the French text. I must say that, in my examination of the legislation, I found some improper wording in the English text as well, but I will not dwell on that. That is not my major preoccupation, except on one point, and I would like to tackle that one immediately.

[Traduction]

ainsi plus peuplées que celles du Manitoba et de la Saskatchewan. Les circonscriptions moyennes de la Nouvelle-Écosse compteraient 70 620 électeurs et celles de Terre-Neuve, 70 960. C'est pourquoi je pense qu'il s'agit vraiment d'un amendement minime, qui répondrait toutefois aux besoins de la situation.

**La présidente:** Je vous remercie, sénateur Stewart.

**Le sénateur Lewis:** Je voudrais poser une question. Peut-être y a-t-il quelque chose qui m'échappe au sujet de la nouvelle numérotation des articles. Nous aurions une règle n° 3 et un autre paragraphe portant également le numéro 3. Mais les règles suivent le paragraphe 51(1).

**La présidente:** Je crois qu'il s'agit du paragraphe 3, si vous le lisez en contexte.

**Le sénateur Stewart:** Nous ajouterions un nouvel article 3, et l'actuel article 3 deviendrait l'article 4.

**Le sénateur Lewis:** Je vois. C'est par la force des choses que nous aurions un article 4.

**La présidente:** Sénateur Corbin, voudriez-vous nous donner vos impressions?

**Le sénateur Corbin:** Certainement, madame la présidente. Je serai le premier à vous signaler deux points: Vous vous rappelez que, lorsque le Comité a été saisi du projet de loi pour la première fois, je n'en étais pas membre. J'ai néanmoins utilisé de mon privilège de sénateur pour participer aux réunions et pour faire mes observations sur le projet de loi. À l'époque, j'ai soulevé un certain nombre de points d'ordre technique et commenté certains illogismes. J'ai toutefois précisé que, n'étant pas membre du Comité, je ne voulais pas retarder le compte rendu du projet de loi. Toutefois, les choses ayant changé, je suis maintenant membre du Comité et j'ai eu l'occasion d'analyser la question plus à fond.

Cela dit, j'ai effectué beaucoup de recherches durant le congé de Noël. J'ai découvert, et cela plaira peut-être à certains d'entre vous, que je m'étais trompé sur un certain nombre de points. J'ai également découvert que j'avais raison de m'inquiéter à d'autres égards. J'ai soumis mes questions au légiste et conseiller parlementaire du Sénat, M. Audcent, qui a analysé avec soin sept de mes huit points. J'ai finalement conclu que je ne devais pas me préoccuper exagérément de certains points; mais ceux dont j'aimerais maintenant discuter me préoccupent encore et je vous les exposerai maintenant brièvement.

Avant de commencer, toutefois, je tiens à vous dire que je n'accepte pas l'argument selon lequel il s'agit uniquement de problèmes de traduction. Je ne vous parle pas maintenant dans ma langue maternelle et, à de nombreuses reprises par le passé, j'ai dû me battre pour assurer la qualité de la rédaction et de la formulation des textes en français. Je dois vous dire que, en examinant le projet de loi, j'ai relevé des formulations inadéquates dans le texte anglais aussi, mais je n'insisterai pas là-dessus. Ce n'est pas là ma préoccupation majeure, sauf pour un point en particulier, que j'aimerais vous soumettre immédiatement.



## [Text]

May I refer honourable senators to page 4 of the bill, paragraphs (b)(i) and (c)(i). With reference first to (b)(i), the words I wish to draw to your attention are, in the English text:

... community of interest or community of identity ...

The French text reads:

... la communauté d'intérêts ou l'identité culturelle ...

I find the English text deficient in that it does not specifically say that what this section is about is the protection or the taking into account of cultural identity. I think that is important. If you read the English text which mentions "community of interest" and "community of identity," you will see that it could mean a number of things, but it might not necessarily mean cultural identity.

I could, I suppose, say that all people who go to bed in polka dot pyjamas have a sort of community of interest, but they are not covered under the cultural umbrella.

The Constitution Act and, particularly, the section which contains the Charter of Rights and Freedoms refers to the quality of life. It states that every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

**The Chairman:** Senator Corbin, may I just ask you: Do you know if this is entirely new wording from that contained in the previous act? Is there nothing in the existing act along those lines?

**Senator Corbin:** Not that I know of. This has been added to clarify the mandate of the commissioners, as I understand it, at the request of members of the House of Commons.

A French-speaking Canadian has a very precise notion of what culture is. I assume that is also the case for English-speaking Canadians or Canadians of various ethnic backgrounds.

I feel there should be no misunderstanding on the part of the commissioners, whether they be in Quebec, New Brunswick, the eight other provinces or the two territories, as to the meaning of "community of identity." We should spell out clearly for them, in the English language, that we do mean "community of cultural identity." I think this is rather fundamental.

The commission will be presided over by a judge of the court in each province, and most of the commissions will not have the benefit of comparing the English version with the French version for the simple reason that most of them may not be bilingual. What we want to tell them, very clearly—and this would meet the concerns of the members of the House of Commons—that what we are talking about here in these two particular paragraphs is community of cultural identity.

I would suggest that this matter be taken up with the minister to see if it cannot be included.

**The Chairman:** Senator Corbin, just before we leave that point, it has been brought to my attention that there are corre-

## [Traduction]

Je renvoie les honorables sénateurs à la page 4 du projet de loi, aux sous-alinéas b)(i) et c)(i). Les expressions sur lesquelles j'aimerais attirer votre attention sont, dans la version anglaise:

... community of interest or community of identity ...

Et, dans la version française:

... la communauté d'intérêts ou l'identité culturelle ...

Je trouve le texte anglais lacunaire en ce sens qu'il ne précise pas que cet article vise la protection ou la prise en considération de l'identité culturelle. Je crois que c'est important. La version anglaise parle de «community of interest» et de «community of identity», expressions qui signifient une foule de choses, mais non pas nécessairement l'identité culturelle.

Je pourrais dire, par exemple, que tous ceux qui se mettent au lit avec un pyjama à carreaux ont en quelque sorte une communauté d'intérêts, mais ils ne souscrivent pas nécessairement aux mêmes normes culturelles.

La Loi constitutionnelle et, plus particulièrement, la partie qui constitue la Charte canadienne des droits et libertés, traite de la qualité de vie. On peut y lire que la loi ne fait exception de personne et s'applique également à tous, et que tous ont droit à la même protection et aux mêmes bénéfices de la loi indépendamment de toute discrimination, fondée notamment sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

**La présidente:** Sénateur Corbin, savez-vous si ce libellé est entièrement différent de celui de la loi précédente? Ne trouve-t-on rien dans la loi actuelle à ce sujet?

**Le sénateur Corbin:** Pas que je sache. Ces mots ont été ajoutés pour préciser le mandat des commissaires, à la demande des membres de la Chambre des communes.

Le Canadien d'expression française a de la culture une notion très précise. Je crois qu'il en est ainsi des Canadiens d'expression anglaise aussi bien que les Canadiens de diverses origines ethniques.

Je crois que les commissaires ne devraient avoir aucune hésitation quant à la portée de l'expression «communauté d'identité», qu'ils soient du Québec, du Nouveau-Brunswick ou de l'une quelconque des huit autres provinces ou des deux territoires. Il nous faut préciser dans la langue anglaise ce que nous entendons par «communauté d'identité culturelle». Je crois que cela est fondamental.

Dans chaque province, la commission sera présidée par un juge et les commissions n'auront pas, pour la plupart, l'avantage de pouvoir comparer les versions anglaise et française pour la simple raison que la plupart d'entre elles ne sont pas bilingues. Au fond, nous voulons leur dire clairement—et ce faisant, nous répondons à un souhait des membres de la Chambre des communes—que ce que nous exposons ici dans ces deux paragraphes en particulier, est la communauté de l'identité culturelle.

Je suggérerais que cette question soit discutée avec le ministre pour voir si on ne pourrait pas l'inclure.

**La présidente:** Sénateur Corbin, avant de laisser ce sujet, on me signale qu'il existe dans la loi actuelle un libellé de ce

[Text]

sponding words in the present act. As you say, it has been redrawn in Bill C-74, and, apparently, this particular matter that you have raised was raised in the House of Commons; am I correct?

**Mr. Loyies Massicotte, Researcher, Library of Parliament:** Not that I am aware of.

**The Chairman:** There is a section in the act to the effect that the commission may depart from the strict application of the rules under certain circumstances. In the English version, one of those certain circumstances is as follows:

any special community or diversity of interests of the inhabitants of various regions of the province appears to the commission to render such a departure necessary or desirable.

That is the present wording in the act. In the French version, it states:

...qu'une communauté ou une diversité particulière d'intérêts des habitants des diverses régions de la province...

That is the present translation.

I would agree with you that I think these two do not reflect the same sentiments, ideas or the same standards in some way, and I think that certainly should be drawn to the attention of the minister.

**Senator Corbin:** One version is loosely or broadly worded and the other is rather specific. I think this is the time to redress that kind of matter and not do it in a correction bill two years down the road. If this is going to be applied, it has to be interpreted by those who will apply it, and the message to them ought to be clear. That is one of my concerns.

**Senator Nurgitz:** This sort of amendment to the English text would seem to limit it to "cultural" identity. I am not sure that is the intent of the section.

**Senator Corbin:** But then you have, Senator Nurgitz, the previous expressions, "community of interest" and "community of identity." Between the two of them, you would not be leaving anything out.

**Senator Frith:** You are suggesting that we add the word "cultural;" am I correct?

**Senator Corbin:** Yes. I say that the French version is more comprehensive and much clearer in terms of what it is the members of Parliament in the other place were seeking to achieve.

**Senator Nurgitz:** My point is that it speaks of the "community of interest" or the "community of identity." If you say the "community of cultural identity," then the identity would have to be cultural in nature only. If the identity were, for example, in some areas, municipal, then we may have a problem. For instance, there is a community in my province which is very much French Canadian. I can understand that that is cultural, but in other situations where the cutoff is virtually municipal only, I do not know how that would fit in. Am I correct in that you are saying the municipal situation would fit in under "community of interest" or "community of identity?" I

[Traduction]

genre. Comme vous dites, on l'a repris dans le projet de loi C-74 et, selon toute apparence, la question que vous avez soulevée l'a été également à la Chambre des communes; est-ce exact?

**M. Massicotte:** Pas à ma connaissance.

**La présidente:** Il y a dans la loi un article qui permet à la commission de déroger à la stricte application du Règlement dans certaines circonstances. Dans la version anglaise, l'une de ces circonstances est la suivante:

any special community or diversity of interests of the inhabitants of various regions of the province appears to the commission to render such a departure necessary or desirable.

Voilà le libellé exact de la loi. En français, il faut lire:

...qu'une communauté ou une diversité particulière d'intérêts des habitants des diverses régions de la province...

Telle est la traduction actuelle.

Je conviendrais volontiers que ces deux versions ne représentent pas la même idée, les mêmes normes, et je crois qu'il faudrait le signaler à l'attention du ministre.

**Le sénateur Corbin:** L'une des versions est exprimée en terme imprécis et l'autre en terme précis. Le moment est venu, je crois, de corriger cette situation et de ne pas attendre deux ans. La disposition doit être appliquée et interprétée par les intéressés et ils doivent savoir nettement ce qu'il leur faut faire. Voilà un point qui me préoccupe.

**Le sénateur Nurgitz:** Ce genre de modification du texte anglais me semblerait limiter l'identité «culturelle». Je me demande un peu si c'est là l'intention de l'article.

**Le sénateur Corbin:** Mais alors, sénateur Nurgitz, vous avez eu auparavant les expressions «communauté d'intérêts» et «communauté d'identités». Ces deux versions devraient suffire à couvrir tout le champ.

**Le sénateur Frith:** Vous suggérez d'ajouter le mot «culturel», n'est-ce pas?

**Le sénateur Corbin:** Oui. Je trouve la version française plus complète, plus claire, pour exprimer l'intention des membres du Parlement.

**Le sénateur Nurgitz:** Il s'agit à mon avis de «communauté d'intérêt» ou de «communauté d'identité». Si vous parlez de «communauté d'identité culturelle», cette identité devrait alors être uniquement de nature culturelle. Si cette identité se situait par exemple dans le domaine municipal, nous aurions des difficultés. Par exemple, il y a dans ma circonscription une communauté qui est éminemment canadienne-française. Dans ce cas, je puis comprendre qu'il s'agisse de culture, mais dans d'autres cas où il n'est question que d'arrondissement municipal, je ne vois pas comment cela pourrait s'appliquer. Vous ai-je bien compris: dites-vous que la situation municipale tomberait sous le coup de «communauté d'intérêt» ou de «communauté d'iden-



[Text]

thought municipal would come under "community of identity" although it is not cultural identity.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** We have two points here, one being related to "community of interest" and the other being related to "community of identity." We have certain French words which parallel the first part, "communauté d'intérêts," and then we have certain French words which parallel the second part, "l'identité culturelle." Presumably, assuming that the first point is taken care of, what we want is the English words which are equivalent to the French notion of cultural identity. What Senator Corbin is saying is that "community of identity" is not the same as "community of cultural identity."

**Senator Corbin:** The community of cultural interests would have to be taken into account in the division of large municipal areas. Let us take, for example, Toronto, Montreal or Vancouver, where there is a large ethnic—I never like to use that word—composition. There are many new Canadians—the Canadian Chinese, Ukrainians, Italians, Greeks and so forth. I believed that commissioners would want to include, as reasonably as is possible, that particular cultural group into one riding rather than to split it up between five different areas. I think this is what members had in their minds. I was told, although I could not find the reference, Madam Chairman, that two members of Parliament of the House of Commons from Toronto raised this matter of cultural identity. I do not want to misquote anyone, but I believe that they did not get a response to that specific question. I suppose that one should do one's research, but I did not have time to do it. This has to do not only with the problems of linguistic minorities across Canada, but it also has to do with minorities within larger blocks of population. At any rate, I make that suggestion. The committee can dispose of it as it sees fit.

If I may be permitted, Madam Chairman, I will raise another concern.

**The Chairman:** Yes, please do.

**Senator Corbin:** I refer honourable senators to page 4 of Bill C-74, paragraph 7.(1.1), which reads:

(1.1) For greater certainty, any member of Parliament may make representations at any sittings held by a commission for the hearing of representations from interested persons.

I then refer honourable senators to page 5, paragraph (4), which has to do with notice of representation to be given before sittings and which reads, in part:

(4) No representation shall be heard by a commission at any sittings held by it. . .

unless prior notice in writing is given.

My dilemma is the following: On the one hand, paragraph (1.1) says that any member of Parliament may make representations, while, on the other hand, in paragraph (4) it is stated that everybody is subjected to the following rules. What have

[Traduction]

tité»? Je croyais pour ma part que la municipalité tomberait sous le coup de la «communauté d'identité» bien qu'il ne s'agisse nullement d'identité culturelle.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Il y a ici deux éléments en jeu. L'un se rapporte à la communauté d'intérêt et l'autre à la «communauté d'identité». Nous avons, en français, des mots qui correspondent à la première partie, soit «communauté d'intérêt», et puis nous avons d'autres mots en français qui se rapportent à la deuxième entité: «identité culturelle». Si l'on suppose que le premier point est résolu, nous cherchons à trouver des mots qui, en anglais, correspondent à la notion française d'identité culturelle. Le sénateur Corbin dit, en somme, que «community of identity» ne correspond pas à «community of cultural identity».

**Le sénateur Corbin:** Il faudrait tenir compte de cette communauté d'intérêt culturel dans la division de régions municipales importantes. Prenons par exemple Toronto, Montréal ou Vancouver, qui comptent d'importantes communautés ethniques. Il y a beaucoup de nouveaux Canadiens, d'origine chinoise, ukrainienne, italienne, grecque, etc. Je pense que les commissaires voudraient, autant que possible, enfermer ces groupes culturels dans une même circonscription, plutôt que de les éparpiller entre différentes régions. Je crois que c'était là l'intention des députés de la Chambre. On m'a dit, bien qu'il m'ait été impossible d'en trouver la référence, madame la présidente, que deux députés de la Chambre des communes de Toronto ont posé cette question d'identité culturelle. Je m'en voudrais de mal rapporter leurs propos, mais je crois qu'ils n'ont pas pu obtenir de réponse catégorique à ce sujet. Je suppose que l'on devrait soi-même faire ses propres recherches, mais je n'en ai pas eu le temps. Cette question touche non seulement au problème des minorités linguistiques du Canada, mais aussi à des minorités dans des groupes de population plus importantes. Quoi qu'il en soit, c'est la suggestion que je fais. Le Comité en disposera à sa guise.

sp

Avec votre permission, madame la présidente, je parlerai d'un autre sujet.

**La présidente:** Je vous en prie.

**Le sénateur Corbin:** Je vous renvoie, honorables sénateurs, au paragraphe 7(1.1), à la page 4 du projet de loi C-74. Je lis:

(1.1) Il demeure entendu que tout parlementaire peut présenter des observations aux séances tenues par une commission pour l'audition des observations des intéressés.

Je vous réfère maintenant, honorables sénateurs, à la page 5, au paragraphe (4) qui se rapporte aux avis qu'il faut donner avant les séances, et qui stipule en partie:

(4) Lors des séances qu'elle tient pour entendre des observations, une commission n'entend aucune observation . . .

Sauf si un avis écrit a été donné.

Mon dilemme est le suivant: d'une part, le paragraphe (1.1) dit que tout parlementaire peut présenter des observations, d'autre part le paragraphe (4) stipule que tout parlementaire est assujéti aux articles suivants du Règlement. Quelle amé-



[Text]

we really accomplished by adding, for greater certainty, that any member of Parliament may make representations if he is subjected to everybody's rules? I do not see what we have accomplished. Therefore, I would suggest that a modification be made to paragraph (4), which deals with the notice of representation to be given before sittings of the commission. I suggest that these words be added:

... other than a representation by a member of Parliament.

I will just add one other comment in that respect. The concern of the members of the House of Commons is that their first duty is to be in Parliament when Parliament sits. In fact, the law says that. They are subjected to the control of whips. They are affected by distance and geography in their travels between Ottawa and their ridings. I have experienced this and I believe that it warrants the concern raised by present-day members of the House of Commons, namely, that they would have an absolute right to appear before any redistribution commission at any of its sittings anywhere in the province, so that they would not be subjected to the rules outlined in paragraph (4). Of all people, members of the House of Commons are those most directly affected by redistribution proposals. We must ensure that they receive all of the latitude possible so as to be heard by commissions. It could well be that, under the existing rules—which they would be required to follow, just as everybody else must and just as I have been required to in the past—on a day assigned for hearings in a given locality, the member of the House of Commons is told by his party that he must stay in Ottawa because he is needed for a vote. Which is paramount? Where is his priority? That is why I say that paragraph (4) should not apply, for practical purposes, to a member of the House of Commons.

I have another problem with the French text. The English text says

... any member of Parliament. . .

The French text says:

... tout parlementaire. . .

The French version, literally translated into English, means "any parliamentarian". The term "any parliamentarian" can very well be interpreted as meaning any parliamentarian from any legislative assembly in Canada. That is the way in which we read and understand our French. Therefore, there is a discrepancy, and a serious one, between the two texts. Those are the two points I wish to make with respect to that matter.

I will skip one or two other points because, although I have been told by legislative counsel that my proposals could be desirable, they are not essential for the understanding and application of the act. However, I return to the matter I raised at the previous sitting, and it is one of the smaller matters. I asked Mr. Hammell why there is reference in the text to maps or drawings to be published in newspapers. I asked why the term "drawings" was used. He said that that was superfluous and that what they really mean are maps. I asked him why we would not simply use the word "maps" and he said that he did not see any use for the word "drawings", but perhaps the matter could be taken up with the drafters of the bill. I am not

[Traduction]

loration avons-nous réellement apporté si tout parlementaire doit faire ses observations sous le coup des règles imposées par n'importe qui? A mon avis, nous n'avons rien accompli. Aussi, je suggère que nous changions le paragraphe (4) qui porte sur l'avis qui doit être donné avant les séances de la commission. Je suggère d'ajouter les mots suivants:

... autre qu'une observation faite par un parlementaire.

Permettez-moi de faire une autre observation à ce sujet. Les membres de la Chambre des communes estiment qu'il est de leur devoir d'être au Parlement lorsque le Parlement siège. En fait, c'est ce que la loi stipule. Ils sont soumis au contrôle des whips. Ils sont aussi soumis aux impératifs de la distance et de la géographie lorsqu'ils se déplacent entre Ottawa et leurs circonscriptions; j'en ai fait moi-même l'expérience et j'estime que les membres actuels de la Chambre des communes ont raison d'alléguer notamment qu'ils devraient avoir un droit absolu de comparaître devant une commission de redistribution lors de séances tenues n'importe où dans la province, de façon à ne pas être assujettis aux règles décrites dans l'alinéa (4). Entre tous, les députés sont ceux qui sont le plus directement touchés par les propositions de redistribution. Nous devons veiller à ce qu'ils aient toute la latitude possible de se faire entendre par les commissions. Il se pourrait fort bien qu'en vertu des règles actuelles—qu'ils seraient tenus de respecter, tout comme n'importe qui et tout comme on l'a demandé dans le passé—à un jour fixé pour les audiences dans une localité donnée, le député reçoive la directive de son parti de rester à Ottawa parce qu'un vote sera pris. Qu'est-ce qui l'emporte? Où est sa priorité? C'est pourquoi je soutiens que l'alinéa (4) ne devrait pas s'appliquer, à toutes fins utiles, à un membre de la Chambre des communes.

Le texte français me pose un autre problème. La version anglaise dit:

«... any member of Parliament . . .»

Le français dit:

«... tout parlementaire . . .»

La version française, traduite littéralement en anglais, signifie «any parliamentarian». L'expression «any parliamentarian» peut fort bien désigner tout parlementaire d'autres assemblées législatives du Canada. C'est de cette façon que nous avons interprété la version française. Par conséquent, il y a un écart, et un grave écart, entre les deux textes. Ce sont les points que je voulais soulever à ce sujet.

Je vais sauter un ou deux autres points parce que, même si le secrétaire légiste me dit que je devrais énoncer mes propositions, elles ne sont pas essentielles à la compréhension et à l'application de la loi. Toutefois, je veux revenir à la question que j'ai soulevée lors de la dernière réunion, et il s'agit d'un point de détail. J'ai demandé à M. Hamel pourquoi on fait allusion dans le texte à des «cartes» ou à des «dessins» qui doivent être publiés dans les journaux. J'ai demandé pourquoi le terme «dessins» était utilisé. Il m'a répondu que c'était superflu et qu'il voulait parler en fait de cartes. Je lui ai demandé pourquoi nous n'utiliserions pas simplement le terme «cartes» et il a dit qu'il ne voyait pas pourquoi le terme «dessins» avait été uti-

*[Text]*

going to be sanguine about this. I simply draw to the attention of honourable senators that we are putting unnecessary wording into the bill. We are including wording that will not take anything away from or add anything to the bill; it is simply bad drafting.

There are other points I could raise with respect to the English text. It is far from Shakespearian English, Department of Justice English or the Queen's English, but I will not dwell on those matters.

**Senator Frith:** Madam Chairman, did I miss the third point? I have two points, was there a third point while I was talking to Senator Doyle? Are we talking about a third point, Senator Corbin?

**Senator Corbin:** No, forget about points one, two and three, I will not raise all of the points.

**Senator Frith:** Right, but you have raised two points?

**Senator Corbin:** I have raised what I thought were the most obvious ones.

**Senator Frith:** What I mean is that so far there have been two of those not three? Okay.

**Senator Corbin:** There were two points contained in the last point. There was the overall matter of the absolute right of a member of Parliament to appear before a commission and then the serious discrepancy between the French and English text, okay?

**Senator Frith:** The second point has two points?

**Senator Corbin:** Right.

**The Chairman:** Honourable senators, may I tell you that we have received a message that the minister will be able to appear at 5 o'clock today.

**Senator Frith:** And he will receive some of this information? Incidentally, I thought that we could have arranged—if it did not suit him to come—for a group of us to go and visit him, if that would suit him better, but if coming here suits him best, that is obviously better for all members of the committee. He might like to have some of this information in advance, I would suggest.

**Senator Nurgitz:** I will see to it that he receives it. I did not wish to interrupt Senator Corbin, but I was just wondering whether we could raise a point or two with Mr. Audcent while Senator Corbin was going down this list?

**The Chairman:** Yes, certainly. I simply wanted to suggest, with regard to the points that have been raised by Senator Corbin, which involve a bit of drafting, that we should take some time and perhaps Senator Corbin can, between now and when we meet later, suggest a rewording of these sections. The first points that Senator Corbin raised with regard to the paragraphs on community of interest, et cetera, are repeated in the next subsection as well. Therefore, they have to correspond in some way.

*[Traduction]*

lisé, mais qu'il saisisait les rédacteurs du projet de loi de cette question. Je ne veux pas être trop optimiste à ce sujet. J'ai simplement souligné aux honorables sénateurs que nous insérons des termes inutiles dans le projet de loi. Nous ajoutons des termes qui n'ajoutent ni n'enlèvent rien au sens du projet de loi; c'est simplement de la mauvaise rédaction.

Je pourrais soulever d'autres points au sujet de la version anglaise, qui est loin de l'anglais de Shakespeare, de celui du ministère de la Justice ou de celui de la Reine, mais je n'entre-rais pas dans ces considérations.

**Le sénateur Frith:** Madame la présidente, ai-je manqué le troisième point? J'ai entendu deux points, y en a-t-il eu un troisième pendant que je parlais au sénateur Doyle? Parlons-nous d'un troisième point, sénateur Corbin?

**Le sénateur Corbin:** Non, oubliez les points un, deux et trois; je n'ai pas l'intention de soulever tous les points.

**Le sénateur Frith:** Bien, mais vous avez soulevé deux points?

**Le sénateur Corbin:** J'ai soulevé ceux qui à mon avis étaient les plus évidents.

**Le sénateur Frith:** Je veux dire que jusqu'à maintenant il y en a eu deux et non trois? Parfait.

**Le sénateur Corbin:** Le dernier point en contenait deux. Il y avait toute cette question du droit absolu d'un membre du Parlement à comparaître devant une commission et ensuite celui de l'écart grave entre les versions française et anglaise, est-ce bien compris?

**Le sénateur Frith:** Le second point en contient deux?

**Le sénateur Corbin:** Oui.

**La présidente:** Honorables sénateurs, on vient de m'apprendre que le ministre pourrait comparaître à 17 heures aujourd'hui.

**Le sénateur Frith:** Et il recevra une partie de cette information? Incidemment, je pensais que nous pourrions former—s'il ne lui convenait pas de venir—un groupe qui irait le rencontrer, si cela lui convenait mieux, mais s'il préfère venir, cette solution est évidemment la meilleure pour tous les membres du comité. Il aimerait peut-être avoir une partie de cette information à l'avance, à mon avis.

**Le sénateur Nurgitz:** J'y verrai. Je ne voulais pas interrompre le sénateur Corbin, mais je me demandais simplement si nous pourrions présenter un point ou deux à M. Audcent pendant que le sénateur Corbin examine sa liste?

**La présidente:** Oui, certainement. Je tenais simplement à proposer, en ce qui a trait aux points qui ont été soulevés par le sénateur Corbin, et dont la rédaction devrait être préparée, que nous devrions peut-être consacrer quelques moments, et peut-être le sénateur Corbin pourrait-il le faire lui-même, d'ici à ce que nous nous réunissions plus tard, pour proposer un nouveau libellé pour ces articles. Le premier point que le sénateur Corbin a soulevé en ce qui a trait aux alinéas sur la communauté d'intérêts etc. reviennent dans le paragraphe suivant également, de sorte qu'il faut qu'ils correspondent d'une certaine façon.



[Text]

**Senator Corbin:** On that point, I was wondering whether Mr. Audcent might be able to tell us whether in the 1867 or the 1974 Constitution Act there is a definition of "member of Parliament". That was really my only question.

**Senator Lewis:** That was going to be my point, that the member of Parliament presumably would include the Senate, would it not?

**The Chairman:** Yes, of course it would.

**Senator Nurgitz:** Actually, I was not looking for that as much as the point that Senator Corbin raised, that a member of the Ontario Legislature is, as I understand it in this province, a member of the provincial Parliament.

**The Chairman:** Mr. Audcent?

**Mr. Mark Audcent, Assistant Law Clerk and Parliamentary Counsel:** Yes senator; I am not aware of this definition but the point that I would confirm is that the expression "member of Parliament" is restricted to the Parliament in Ottawa. "Member of Parliament" means the Parliament in Ottawa and the problem that was raised was simply on the French side, whether the French expression "tout parlementaire" would also be restricted to Parliament. "Tout parlementaire" is not necessarily restricted to the members of Parliament in Ottawa. "Member of Parliament", in my understanding, is restricted purely to Ottawa. If you are in a province, you are a member of an assembly.

**Senator Nurgitz:** Then, just to narrow that down a little bit. I thought Senator Corbin raised the question: Which Parliament? The English is no problem; that is clear by legal definition.

**The Chairman:** That is right.

**Mr. Audcent:** That is clear, yes.

**Senator Nurgitz:** In the French translation, obviously it is supposed to say the same in French as it does in English, what is the definition?

**Mr. Audcent:** In the French version of this?

**Senator Nurgitz:** Yes.

**Mr. Audcent:** The expression used here is "tout parlementaire".

**Senator Nurgitz:** No, what is used in either the 1867 or 1974 act for a member of Parliament?

**Mr. Audcent:** I do not have that act with me.

**The Chairman:** Have you, senator?

**Senator Nurgitz:** We have it here.

**Senator Corbin:** I can answer that.

**The Chairman:** Sure.

**Senator Corbin:** In this very bill the following expressions or words are used to designate a member of the House of Commons: "member of the House of Commons", "members", "member of Parliament." That is in the English. In the French, and this is the answer to your specific question, the member of the House of Commons is "un député", or "député

[Traduction]

**Le sénateur Corbin:** A ce sujet, je me demandais si M. Audcent ne pourrait pas nous dire si la Loi constitutionnelle de 1867 ou de 1974 définit ce qu'est un membre du Parlement. C'était en fait ma seule question.

**Le sénateur Lewis:** C'est ce que je voulais soulever, c'est-à-dire que par membre du Parlement on entendrait aussi les sénateurs, n'est-ce pas?

**La présidente:** Oui, cela va de soi.

**Le sénateur Nurgitz:** En fait, ce n'était pas tant cela qui m'intéressait que le point soulevé par le sénateur Corbin, c'est-à-dire qu'un membre de l'Assemblée législative de l'Ontario est, si je comprends bien, dans sa province, un membre du Parlement provincial.

**La présidente:** Monsieur Audcent?

**M. Mark Audcent, secrétaire légiste adjoint et conseiller parlementaire:** Oui, sénateur, je ne suis pas au courant de cette définition mais je suis prêt à confirmer que l'expression «member of Parliament» désigne uniquement les membres du Parlement d'Ottawa. Cette expression vise le Parlement d'Ottawa et le problème ne se posait que dans la version française, à savoir si l'expression française «tout parlementaire» se limitait elle aussi au Parlement. «Tout parlementaire» ne se limite pas nécessairement aux membres du Parlement d'Ottawa. En anglais, quand on utilise l'expression «Member of Parliament», si je comprends bien, on songe purement aux membres du Parlement d'Ottawa. Dans une province, il s'agit d'un membre d'une assemblée.

**Le sénateur Nurgitz:** Permettez-moi alors de synthétiser. Je pensais que le sénateur Corbin se demandait de quel Parlement il s'agissait, de sorte que la version anglaise ne pose aucun problème, elle est claire du point de vue juridique.

**La présidente:** C'est juste.

**M. Audcent:** C'est clair, oui.

**Le sénateur Nurgitz:** De toute évidence, la version française doit correspondre à la version anglaise, mais quelle est la définition?

**M. Audcent:** Dans la version française?

**Le sénateur Nurgitz:** Oui.

**M. Audcent:** L'expression utilisée est «tout parlementaire».

**Le sénateur Nurgitz:** Non, quel terme est utilisé dans la loi de 1867 ou de 1974 pour désigner un membre du Parlement?

**M. Audcent:** Je n'ai pas cette loi sous la main.

**La présidente:** L'avez-vous?

**Le sénateur Nurgitz:** Nous l'avons.

**Le sénateur Corbin:** Je puis répondre à cette question.

**La présidente:** Certainement.

**Le sénateur Corbin:** Dans ce projet de loi, les expressions ou termes suivants sont utilisés pour désigner un membre de la Chambre des communes; un membre de la Chambre des communes, des membres. L'expression «Member of Parliament» se trouve dans la version anglaise. En français, et je réponds ici à votre question, le membre de la Chambre des communes est un



[Text]

à la chambre des communes", but in French we never add that a "député" means "de la chambre des communes". but the text also refers to "député" in other terms: "membre de la chambre des communes et tout parlementaire;" but it does say "membre de la chambre des communes," "member of the House of Commons".

**Senator Nurgitz:** Yes.

**Senator Corbin:** It uses the term "député" and it uses the term "tout parlementaire," which is very broad and could include any parliamentarian anywhere in the world.

**Senator Nurgitz:** I would like to ask, without taking away from Senator Corbin's case, if that is described as such in the definition section. I see Senator Stewart shaking his head; I would like counsel to tell me if it does, because then that covers off the situation raised by Senator Corbin.

**Mr. Audcent:** I am not aware of any definition in the section of the word "parlementaire."

**Senator Lewis:** May I ask, Madam Chairman, about the meaning of the word "parlementaire" in French? In English, at least in the United States, and the usage is creeping into Canada, a parliamentarian very often is an authority on the rules of Parliament and not necessarily any member of Congress or of Parliament. For instance, a distinguished parliamentarian; a parliamentarian of Congress.

**The Chairman:** Well, Senator Corbin has said that—

**Senator Lewis:** Does it have that meaning in French at all?

**Senator Corbin:** In French the word "parlementaire" is also used when you refer to negotiators as "des parlementaires."

**Senator Lewis:** Old French.

**Senator Corbin:** It is very old French you see, but of course you would always interpret it in the context in which you find it in terms of the legislative context.

**The Chairman:** May I just tell you that in the present act they do not use the expression "members of Parliament" per se. What they have in present paragraph 8, for example, is:

No person is eligible to be a member of a commission while he is a member of the Senate or House of Commons of Canada.

The French then is exactly equivalent to that, "a member of the Senate or of the House of Commons of Canada." That is the way they have expressed it in that particular section.

**Senator Corbin:** So that section would read as meaning that senators are also covered here.

**The Chairman:** Yes.

**Senator Corbin:** That is your understanding.

**Senator Frith:** Just to be clear, the question of how we define a member of Parliament is only important if we accept Senator Corbin's second point, namely that they should not have to give notice, right? I assume we are not suggesting that

[Traduction]

député, député de la Chambre des communes, mais en français nous n'ajoutons jamais cette précision car «député» signifie «député de la Chambre des communes». Toutefois, dans le texte il est aussi fait allusion au député en utilisant d'autres termes tels que «membre de la Chambre des communes» et «tout parlementaire»; mais il y est dit «membre de la Chambre des communes», «member of the House of Commons».

**Le sénateur Nurgitz:** Oui.

**Le sénateur Corbin:** Le traducteur utilise le terme «député» et l'expression «tout parlementaire» qui est une expression très vague car elle pourrait inclure tout parlementaire de n'importe quel partie du monde.

**Le sénateur Nurgitz:** J'aimerais demander, sans nuire à l'exposé du sénateur Corbin, si l'on retrouve cette description dans l'article de définition, et je vois que le sénateur Stewart secoue la tête. J'aimerais que le secrétaire légiste m'en informe parce que cela réglerait le point soulevé par le sénateur Corbin.

**M. Audcent:** Je ne suis au courant d'aucun article où l'on définit le terme «parlementaire» en français.

**Le sénateur Lewis:** Puis-je poser une question, madame la présidente, au sujet du terme «parlementaire» en français? En anglais, je pense que l'usage normalement répandu aux États-Unis et de plus en plus au Canada, veut qu'un parlementaire très souvent soit une autorité en matière de règlement du Parlement et non nécessairement un membre du Congrès ou du Parlement; par exemple, ou dit un éminent parlementaire. Le parlementaire du Congrès.

**La présidente:** Bien, le sénateur Corbin a dit que . . .

**Le sénateur Lewis:** Est-ce que ce sens existe en français?

**Le sénateur Corbin:** En français, le mot «parlementaire» est aussi utilisé pour parler de négociateurs. On dit parfois «des parlementaires».

**Le sénateur Lewis:** En vieux français.

**Le sénateur Corbin:** C'est en très vieux français, mais naturellement, cette interprétation vaut toujours dans un contexte législatif.

**La présidente:** Permettez-moi de vous mentionner que dans la loi actuelle, on n'utilise pas l'expression «membres du Parlement». Par exemple, l'article 8 de la loi actuelle dit:

8. Nul ne peut devenir membre d'une commission tant qu'il est membre du Sénat ou de la Chambre des communes du Canada, . . .

Ceci, dans la version anglaise et dans la version française. Voilà les termes qu'on a utilisés dans cet article.

**Le sénateur Corbin:** D'après cette formulation, les sénateurs seraient également inclus.

**La présidente:** Exactement.

**Le sénateur Corbin:** C'est votre interprétation.

**Le sénateur Frith:** Pour plus de précision, la définition de l'expression «membre du Parlement» n'est importante qu'en autant qu'on retienne le deuxième point soulevé par le sénateur Corbin, à savoir que les membres du Parlement ne devraient

[Text]

we are going to exclude members of a legislature from appearing before the commission to make representations if they want to. Anyone can, including parliamentary authorities.

**Senator Corbin:** They are covered under Rule 4.

**The Chairman:** yes, they are covered under Rule 4.

**Senator Frith:** Senator Corbin's point, as I understand it, was that, according to what we are looking at here, anybody can appear before a commission, provided that notice is given. Senator Corbin is suggesting that, therefore, you do not add anything by saying, "Oh, and incidentally, members of Parliament are people and, like everyone else, they can appear," unless you add the other point, saying they should not have to give notice. So, if we agree that they should not have to give notice, then Senator Corbin's point is important: we should define who it is that is excepted from the general rule.

**Senator Corbin:** Right.

**The Chairman:** It is still important, even in the first context, because it does not equate with the English version. "Parlementaire" is the wrong word to use, that is the point he is making.

**Senator Frith:** I agree. Unless you give them some special status it is academic, because they can say, "Okay, I am not appearing here as a member of Parliament; I am appearing here as Joe Blow". And they say, "That is fine, because you are allowed to appear". So it is only important if you are going to give them special status. That is what I am saying.

**The Chairman:** But we want to limit the special status to members of Parliament, not "tout parlementaire".

**Senator Frith:** I agree.

**Senator Nurgitz:** If I may say so, Madam Chairman, that, I suspect, was one of the points raised in the House of Commons committee. I say that for the benefit of Senator Frith, who asked, "what is the purpose?" There was some earlier discussion by commissioners as to the propriety of hearing members of Parliament. Talk about vested interests. I guess that is the purpose of putting this in the Act; not that they will have special status. But that is the point of putting it in; it is not the point of their not having to give notice. It is also escaping me as to why they would need a special privilege. You might tell me, other than breathing, what their next most important concern would be.

**Senator Frith:** I understand your point. In other words, there was some reason for making it, as I say, for greater certainty.

**Senator Nurgitz:** Or, that they can come, because it is not free of conflict. If you are coming to make representations about your own riding, it is not free of conflict.

[Traduction]

pas avoir à donner avis de leur intention de témoigner, n'est-ce pas? Je suppose que nous n'avons pas l'intention d'empêcher un membre du Parlement de comparaître devant la commission s'il le désire. N'importe qui a ce privilège, incluant les autorités parlementaires.

**Le sénateur Corbin:** Cela est prévu dans le paragraphe 4.

**La présidente:** Vous avez raison.

**Le sénateur Frith:** Sauf erreur, le sénateur Corbin voulait attirer notre attention sur le fait que toute personne peut comparaître devant une commission pourvu qu'elle donne avis de son intention de le faire. Le sénateur Corbin veut tout simplement dire qu'il n'est pas nécessaire d'ajouter: «Incidentement, les membres du Parlement étant des citoyens comme les autres, ils peuvent comparaître», à moins que vous n'ajoutiez qu'ils ne sont pas obligés de donner avis de leur présence. Si nous sommes d'accord sur ce point, le sénateur Corbin a donc raison de croire qu'il est important de définir quelles personnes sont exemptées de l'application de la règle générale.

**Le sénateur Corbin:** Exactement.

**La présidente:** Cela est tout aussi important dans la première hypothèse, car la version anglaise et la version française ne concordent pas. Le terme «parlementaire» ne convient pas, voilà ce qu'il veut dire.

**Le sénateur Frith:** Je suis d'accord. A moins d'accorder un statut spécial, ce ne sont que des mots, car tout membre du Parlement peut comparaître en alléguant qu'il témoigne comme simple citoyen, ce qu'il a tout à fait le droit de faire. Cette précision n'est donc importante que pour autant qu'on veuille accorder un statut spécial aux membres du Parlement. C'est mon opinion.

**La présidente:** Nous aimerions réserver ce statut spécial aux membres du Parlement, et non à «tout parlementaire».

**Le sénateur Frith:** J'en conviens.

**Le sénateur Nurgitz:** Si vous me le permettez, Madame la présidente, c'est un des points qui ont été soulevés, je crois, au Comité de la Chambre des communes. Pour donner raison au sénateur Frith qui s'interroge sur le bien-fondé de cette disposition, je vous rappelle que les commissaires ont déjà discuté de l'à-propos d'entendre le témoignage de membres du Parlement, car il les considérait probablement trop directement touchés. Voilà pourquoi on a inclus cette précision dans la loi; il n'était pas question de leur donner un statut spécial, c'est tout. Il ne s'agissait pas non plus de ne pas les obliger à donner avis. Je me demande en outre pourquoi on aurait besoin de leur accorder un privilège spécial. Vous pourriez peut-être me dire, au lieu de soupirer, de quoi ils se préoccuperaient le plus ensuite.

**Le sénateur Frith:** Je comprends votre point de vue. En d'autres termes, on a intentionnellement ajouté cet alinéa pour plus de précision.

**Le sénateur Nurgitz:** Ou afin qu'ils puissent se sentir concernés, car cette question n'est pas exempte de conflit. Lorsqu'un député témoigne à propos de sa propre circonscription, cela peut devenir conflictuel.



[Text]

**Senator Corbin:** Senator Nurgitz, who, of all people, know the ridings best? The sitting members of parliament. We fail to understand—the commission has no conflict of interest.

**Senator Nurgitz:** I do not disagree. There is a misunderstanding between us. I am saying that commissioners have said in the past: “Now, just hold on, fellows. Why listen to you? You are coming here to tell me how you will best get re-elected. Who cares about that? I want to know what the community of interests are.” I do not argue with putting this in. Of course, they ought to be able to come. I agree with Senator Corbin, for a change. They know best.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** The only question is whether they should be able to appear without the notice that is required, or if they should get special status.

**The Chairman:** That is right.

Honourable Senators, it is 2:15. I want to be sure that we cover all relevant points.

**Senator Corbin:** There is one final matter which I had not raised the last time, but which I had intended to raise. You will find on page 7 of the bill, lines 11, 12 and 13:

“... section (1) together with a copy of the objection and of the minutes of proceedings of the committee with respect thereto for reconsideration by the commission having regard to the objection.”

This indicates that the commission's proposals are presented to Mr. Hamel, who sends a certified copy to the speaker, who sends it to the committee. Members are given an opportunity to raise objections.

The committee sits; it hears the objections and, having heard the objections, it sends a report to the speaker who then sends that report back to the chief electoral officer, together with a copy of the objection, or objections, and of the minutes of proceedings of the committee. I have difficulty here with the interpretation of “the minutes of proceedings of the committee”.

“The minutes of proceedings of the committee” is a very narrow matter. Strictly speaking, it can stand on its own legal feet. These are the official minutes of the committee contained in the proceedings and evidence of the committee. This is the sort of thing we get from committees everyday.

Was it the intention here to send simply a copy of the minutes or to send the whole proceedings of the committee? I ask that, because all this is being done for reconsideration by the commission, having regard to the objection. Will a simple minute of a committee contain the information that would be useful for a commission? I say I doubt it, but I would like the matter clarified.

If I am right, I think that that wording should read: “... proceedings and evidence of the committee”. Otherwise, how are the commissioners to know anything different than the member of parliament has already told them at the public

[Traduction]

**Le sénateur Corbin:** Sénateur Nurgitz, dites-moi, qui est censé mieux connaître sa circonscription? Celui qui siège au Parlement. Nous l'oublions trop quand on aborde la question des conflits d'intérêts.

**Le sénateur Nurgitz:** Je ne le nie pas. Nous nous comprenons mal. Ce que je dis, c'est que les commissaires ont déjà dit par le passé: «Un instant. Pourquoi devrions-nous vous entendre? Vous venez témoigner ici pour nous suggérer des moyens d'assurer votre réélection. Qu'est-ce que cela nous fait? Notre préoccupation, c'est de protéger l'intérêt commun.» Je ne m'oppose pas à ce qu'on inscrive cela dans la loi. Naturellement, les membres du Parlement devraient avoir le droit de comparaître. Je suis d'accord avec le sénateur Corbin qu'on devrait modifier le texte.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Reste à savoir si on devrait leur permettre de comparaître sans avoir donné l'avis requis, ou si on devrait leur accorder un statut spécial.

**La présidente:** Vous avez raison.

Honorables sénateurs, il est 14 h 15. J'aimerais bien que nous puissions aborder tous les points.

**Le sénateur Corbin:** Il y a une autre question dont je n'ai pas eu le temps de parler la dernière fois; je le ferai donc cette fois-ci. À la page 7 du projet de loi, aux lignes 11 à 15 inclusivement, on lit:

«... au paragraphe (1), ainsi qu'un exemplaire de l'objection et des procès-verbaux du comité permanent qui y ont trait pour que la commission l'étudie de nouveau en tenant compte de l'opposition.»

Cela veut dire que les propositions de la Commission sont présentées à M. Hamel, qui en envoie une copie certifiée à l'orateur, et qui a son tour les fait parvenir au Comité. Les députés ont donc l'occasion de soulever leurs objections.

Le Comité siège; et une fois qu'il a entendu les objections, il fait parvenir son rapport à l'orateur qui le renvoie au directeur général des élections, avec une copie de l'objection ou des objections et les procès-verbaux du comité permanent. J'ai un peu de difficulté à interpréter ce qu'on veut dire par «procès-verbaux du comité permanent».

L'expression «procès-verbaux» est très restreinte. Strictement parlant, elle a une portée juridique. Le procès-verbal reproduit les décisions officielles contenues dans le compte rendu des délibérations du Comité. Ce genre de texte est publié chaque jour pour les comités.

De quoi parle-t-on au juste, veut-on parler des procès-verbaux seulement ou du compte rendu des délibérations du comité aussi? Je pose cette question car tous ces documents doivent être réexaminés par la commission, du moins la partie qui concerne les objections. Le procès-verbal contiendra-t-il tous les renseignements dont la commission a besoin? J'en doute, mais j'aimerais bien qu'on le précise.

Sauf erreur, on devrait plutôt employer l'expression: «... Procès-verbaux et témoignages du comité». Autrement, comment les commissaires pourront-ils obtenir plus de renseignements que ce que le député a déjà dit au cours des audien-



[Text]

hearings? And if they disregard his comments or he adds something to them and he comes back with that argument in front of the committee, how will they know?

**The Chairman:** "Proceedings and evidence", that is the way it is intitled in the House of Commons. I think that is a very good point. That word should be inserted in there. "The minutes of proceedings and evidence" is the actual title, and then that includes the body of the report.

**Senator Nurgitz:** Through you, Madam Chairman, to Mr. Audcent, can he tell me what, in parliamentary terminology, "minutes of proceedings of the committee" means? Does it include the evidence in committees?

**Mr. Audcent:** Senator, I cannot answer that question. I have not looked at this question at all.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Madam Chairman, I don't think we need waste time on this.

**Senator Nurgitz:** If it is included, by interpretation, then we are whistling in the dark.

**The Chairman:** No, it does not. I think there is a clear difference. Thank you, Senator Corbin.

Now, may I have the instructions of the committee? We can meet again when the Senate rises, or if the Minister is to be here at 5 o'clock, perhaps we should reassemble here at 4:30 to go over these suggested amendments to the bill so as to be ready for the Minister. Is that what you would like to do?

**Senator Frith:** I think it is a good idea to come back ahead of time.

**Senator Cools:** As things are unfolding, there are concerns, and as the Senator said earlier, there is an uneasiness. It seems to me that we really do not have to be rushed, so that we should take the additional half hour, if necessary.

**Senator Nurgitz:** I do not want anyone's rights or privileges diminished or taken away. Everyone ought to take all the time needed. I think you Senators ought to sit here all next week. Take the time you need.

**Senator Frith:** There is one thing that I would like to get on the record to keep me out of trouble with the Leader of the Opposition. I said that my hope, and I believe the hope of my colleagues, is that we can clean this up. Naturally, what we would like is for the government to accept the amendments. If they do, they can get them passed this week in the House of Commons.

I said that the intention is not to delay, and our hope is that that is what happens this week, but I do have to remember the position the position that the Leader of the Opposition took in terms of having the proceedings. I don't want you to think that

[Traduction]

ces publiques? Si les commissaires n'ont pas tenu compte de ses observations ou si le député y a ajouté quelque chose, entre autres devant le comité, comment les commissaires pourront-ils le savoir?

**La présidente:** «Procès-verbaux et témoignages», voilà ce qu'on dit dans les Comités de la Chambre des communes. Je crois que votre argument est très valable. Il faudrait plutôt employer l'expression: «Procès-verbaux et témoignages» qui englobe toutes les délibérations.

**Le sénateur Nurgitz:** Madame la présidente, pourriez-vous demander à M. Audcent de me dire ce qu'on entend dans la terminologie parlementaire par «Procès-verbal du comité»? Cela comprend-il le compte rendu des délibérations?

**M. Audcent:** Sénateur, je ne saurais vous répondre. Je n'ai pas étudié cette question.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Madame la présidente, je ne crois pas que nous ayons du temps à perdre sur ce point.

**Le sénateur Nurgitz:** Si le compte rendu est inclus, en donnant une interprétation large à cette expression, bien sûr, nous perdons notre temps.

**La présidente:** Les témoignages ne sont pas inclus. Il y a une nette différence entre ces deux expressions. Merci beaucoup, sénateur Corbin.

Maintenant, puis-je connaître les intentions du comité? Nous pourrions nous réunir à nouveau lorsque le Sénat ajournera, ou bien, si le ministre peut être ici à 17 heures, peut-être pourrions-nous nous réunir à 16 h 30 pour passer en revue, je l'espère, tous les amendements proposés, et être prêts à recevoir le ministre. Est-ce là votre souhait?

**Le sénateur Frith:** Je crois que c'est une bonne idée de nous réunir un peu avant le début de la séance.

**Le sénateur Cools:** De la façon dont les choses se déroulent, il subsiste des interrogations, et comme le sénateur l'a dit plus tôt, nous sommes un peu mal à l'aise. Il me semble que nous ne devrions pas nous sentir pressés, quitte à prendre une demi-heure de plus, au besoin.

**Le sénateur Nurgitz:** Je ne voudrais pas priver qui que ce soit de ses droits et privilèges et en aucune façon y porter atteinte. Tous devraient pouvoir prendre tout le temps dont ils ont besoin. Je crois que nous devrions même siéger toute la semaine prochaine. Prenons notre temps.

**Le sénateur Frith:** Il y a une chose que j'aimerais qu'on inscrive au compte rendu pour que je ne subisse pas de reproches de la part du leader de l'opposition. J'ai dit que je souhaitais, et je crois que c'est aussi le désir de mes collègues, que nous étudions le projet de loi au complet. Naturellement, nous aimerions que le gouvernement accepte nos amendements. Si telle est son intention, il pourrait les faire adopter dès cette semaine à la Chambre des communes.

Je le répète, notre intention n'est pas de retarder la manœuvre. Nous souhaitons que les amendements soient adoptés cette semaine, mais j'aimerais rappeler que le leader de l'opposition veut généralement prendre connaissance du procès-verbal avant d'adopter les amendements. J'espère que vous ne pense-

[Text]

I am binding him on that. For all third readings, he wants to be able to look at the proceedings.

**Senator Nurgitz:** Let's be fair about that. We now have all the proceedings of all of the evidence except for today.

**Senator Frith:** I am simply saying that if he raises the point, I don't want someone to say, "In the committee, Frith said you weren't going to raise the point". I don't know whether he will or not.

**Senator Nurgitz:** You can't bind him, and I understand that. But, can the committee at least have an understanding that none of us would be so foolish as to raise the fact that later today we cannot have a printed answer. Do you follow me? My understanding is that great pains have been taken to give us the evidence today—a nice new system.

**Senator Frith:** The best that is going to happen is that the bill is going to be there tomorrow. In any case, I can bind myself; I will not raise the point, but I cannot bind somebody else.

**Senator Nurgitz:** No one in the committee is going to raise that.

**The Chairman:** Thank you, Honourable Senators. We will reassemble here at 4:30. I wonder if Senators Stewart and Corbin would come up just for a moment to go over these possible suggested amendments.

The committee adjourned until 4.30 p.m.

Upon resuming at 4.30 p.m.

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to which was referred Bill C-74, to amend the Constitutional Act, 1867 and the Electoral Boundaries Readjustment Act and to provide for certain matters in relation to the 1981 decennial census, met this day at 4.30 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Joan Neiman** (itChairman) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we are very pleased to have the Honourable Mr. Hnatyshyn with us. Once again he has come on very short notice and we are grateful that he was able to give us a few minutes. I understand that he must leave by 5.30 at the very latest, in order to fulfil other engagements which he had already committed himself to. Therefore, Senator Frith is going to make a short opening statement. I understand that you have been apprised of the discussions we had in committee this morning and the possibility of making certain amendments to Bill C-74 and you will have an opportunity to comment on that.

**Senator Frith:** Thank you, Madam Chairman. I add my thanks to yours to the minister for coming on such short notice and cheerfully fulfilling his previous undertaking. What I want

[Traduction]

rez pas que je voudrais l'obliger à le faire. Avant d'adopter un projet de loi en troisième lecture, il aime bien avoir eu le temps de prendre connaissance du procès-verbal.

**Le sénateur Nurgitz:** Soyons honnêtes. Nous avons tous les procès-verbaux de toutes les séances, sauf celui-ci.

**Le sénateur Frith:** J'aimerais simplement vous dire que s'il en parle, je n'aimerais pas qu'on dise qu'en comité, le sénateur Frith a signalé que le leader ne l'exigeait pas. Je ne sais pas ce qu'il fera.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous ne pouvez pas l'obliger à le faire si j'ai bien compris. Mais le comité peut-il au moins lui faire comprendre que personne d'entre nous n'est assez fou pour aller dire qu'il ne sera pas possible de lui donner le fascicule plus tard dans la journée d'aujourd'hui. Me suivez-vous? Sauf erreur, on a tout fait pour remettre le compte rendu de la séance d'aujourd'hui—notre nouveau système est très sophistiqué.

**Le sénateur Frith:** Au mieux, le projet de loi sera présenté à la Chambre des communes demain. De toute façon, je ne peux prendre d'engagement que pour moi-même; je n'en parlerai pas, mais je ne puis prendre d'engagement pour quelqu'un d'autre.

**Le sénateur Nurgitz:** Personne ici au comité n'en parlera.

**La présidente:** Merci, honorables sénateurs. Nous nous réunirons à 16 h 30. Je me demande si les sénateurs Stewart et Corbin pourront se libérer quelques moments pour assister à la réunion pour que nous puissions passer en revue ces projets d'amendement.

Le Comité suspend ses travaux.

Le comité reprend la séance à 16 h 30.

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le projet de loi C-74, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales et pourvoyant à certaines questions relatives au recensement décennal de 1981, se réunit aujourd'hui à 16 h 30 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Joan Neiman** (présidente) occupe le fauteuil.

**La présidente:** Honorables sénateurs, nous avons le grand plaisir d'accueillir l'honorable M. Hnatyshyn qui, une fois de plus, a accepté de venir sur un très court préavis, et nous lui sommes reconnaissants de nous accorder quelques minutes. Je crois savoir qu'il doit partir au plus tard à 17 h 30 à cause de ses autres engagements. Par conséquent, le sénateur Frith fera une très courte déclaration préliminaire. Je crois savoir que vous avez été informé des discussions que nous avons eues ce matin et de la possibilité d'apporter au projet de loi C-74 quelques modifications que vous pourrez commenter.

**Le sénateur Frith:** Je vous remercie, madame la présidente. J'ajoute mes remerciements au vôtre à l'intention du ministre qui est venu sur un si court préavis, après avoir rempli avec beaucoup de bonne volonté son engagement précédent. Je tiens



## [Text]

to do is simply put something on the record so we know what it is that you are responding to.

Some members of the committee have felt that this bill should be amended. The amendments that have been suggested have not been formally proposed; they are simply on the table and before us. The proposed amendments will have a minor impact on the overall scheme of the legislation as you explained it to us, but will have a major and important impact in terms of the Constitution, history, and representation of the regions that are less populous.

So that the record may show what it is you are responding to, permit me to state the suggested amendments.

The first one is a proposal by Senator Stewart to add Rule 3. He moves that:

That Clause 2 be amended by adding immediately after line 16 on page 2 the following, and that the Bill be amended by renumbering all subsequent clauses:

3. If the total number of members that would be assigned to a province by the application of rules 1 and 2 is less than 20, there shall be added to the number of members so assigned such number of members as will result in the province having the same number of members as would have been assigned to the province under the provisions of the *Constitution Act, 1974*.

3. The provisions of Rule 3 in section 2 shall be reviewed by Parliament prior to each readjustment of representation made in accordance with this Act subsequent to the readjustment made on the basis of the 1981 decennial census.

I want to add simply for the record that there are two rules presently. The proposed amendment would apply to Newfoundland, Nova Scotia, Manitoba and Saskatchewan. The result would be one more seat for Newfoundland, one more seat for Nova Scotia, one more seat for Manitoba, and no additional seats for Saskatchewan, although it would have the additional, beneficial effect that the population figures for the ridings in Saskatchewan and Manitoba would be very close to equal.

Then there are some proposals made by Senator Corbin. In essence they are as follows. The first one, Madam Chairman and Mr. Minister, concerns the French expression "identité culturelle," and the fact that in the French version the word "cultural" appears as a factor or criterion for the consideration of the commissioners, whereas the English does not include the word "cultural". The suggestion is that it should.

Senator Corbin moves:

That Clause 6 of the English version be amended by striking out lines 4 and 5 on page 4 and substituting the following therefor:

"(i) the community of interest or community of cultural identity in or the historical"

That Clause 6 be amended by striking out lines 17 and 18 on page 4 and substituting the following therefor:

## [Traduction]

à simplement le souligner pour que nous sachions ce que vous faites ici.

Certains membres du comité estiment que ce projet de loi devrait être amendé. Les amendements proposés ne sont pas encore officiels, mais nous les avons entre les mains. Ils n'auront peut-être pas de grandes conséquences sur la teneur globale de la loi comme vous nous l'avez expliquée, mais ils en auront de très importantes du point de vue de la Constitution, de l'histoire et de la représentation des régions moins peuplées.

Pour que l'on puisse savoir de quoi nous parlons, permettez-moi d'énoncer les amendements proposés.

Le premier est une proposition du sénateur Stewart visant à ajouter la règle 3. En voici le texte:

Que l'article 2 soit modifié par insertion, immédiatement après la ligne 11 de la page 2, de ce qui suit et que les articles subséquents soient renumérotés en conséquence:

3. Le nombre total des députés d'une province demeure inchangé par rapport à la représentation que lui ont donnée les dispositions de la Loi constitutionnelle de 1974 si l'application des règles 1 et 2 lui attribue un nombre inférieur à 20.

3. Après le rajustement effectué sur la base du recensement décennal de 1981, le Parlement révisera les dispositions de la règle 3 de l'article 2 avant chaque rajustement de représentation électorale effectué aux termes de la présente loi.

Je tiens simplement à préciser qu'il y a actuellement deux règles en vigueur. L'amendement proposé s'appliquerait à Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse, le Manitoba et la Saskatchewan. Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse et le Manitoba auraient un siège de plus, mais la Saskatchewan, aucun; l'amendement aurait comme avantage supplémentaire que les données démographiques des circonscriptions de la Saskatchewan et du Manitoba seraient presque égales.

Nous avons également les propositions du sénateur Corbin. En voici la substance. La première, madame la présidente et monsieur le ministre, porte sur l'expression française «identité culturelle» et le fait que dans la version française, le mot «culturelle» apparaît comme un facteur ou critère assujéti à l'examen des commissaires, alors que la version anglaise ne mentionne pas le mot «cultural». On propose qu'elle le fasse.

Le sénateur Corbin, par conséquent, propose ce qui suit:

Que l'article 6 de la version anglaise soit modifié en retranchant les lignes 4 et 5, page 4, et en les remplaçant par ce qui suit:

«(i) the community of interest or community of cultural identity in or the historical»

Que l'article 6 de la version anglaise soit modifié en retranchant les lignes 17 et 18, page 4, et en les remplaçant par ce qui suit:



*[Text]*

“(i) in order to respect the community of interest or community of identity in”

The second proposed amendment is for a greater clarity. It provides for members of Parliament to make reports to the committee; because of paragraph 4 on page 5, however, they fall under the same requirement as anyone else making a representation, and that is that notice is required. The suggestion is that perhaps MPs should be exempted from giving notice, because of their duties, and that, if they are so exempted, it should be made clear what is meant by “member of Parliament”, because the French, for example, uses the word “parlementaire” which has a different sense than “député.”

Senator Corbin moved:

That Clause 7 be amended by striking out line 33 on page 5 and substituting the following therefor:

“(4) No representation, other than a representation by a member of Parliament, shall be heard by”

The third proposal:

It is moved by Senator Corbin:

That Clause 10 be amended by striking out lines 12 and 13 on page 7 and substituting the following therefor:

“objection and of the minutes of proceedings and evidence of the committee with respect thereto”

Page 7 clauses 11, 12 and 13 deal with the commissioner's proposals being sent to the Chief Electoral Officer and so on and then refer, in the proceedings, to the referral of the minutes of the proceedings of the committee. Would that not better be described as proceedings and evidence, not just minutes of the proceedings?

Those are the suggested amendments. We felt, Mr. Minister, rather than simply report the bill with these amendments, amend it in the Senate and send it down the corridor to the house, that these amendments would be better made with government support—one reason being that, if the government would support them, they could be implemented very quickly. We felt that their merit might well recommend them to you and your colleagues on these areas; so that is what we have asked you to come and respond to. Unless someone wants to add anything, have I put it clearly enough?

**Senator Lewis:** There is just one I think you missed. Clause 7, the map.

**Senator Frith:** Oh, I had not seen that; yes, there is an additional one.

Senator Corbin moves:

That Clause 7 be amended by striking out line 5 on page 5 and substituting the following therefor:

“map prepared by the commis-”

I think it should be commissioner, and:

That Clause 7 be amended by striking out line 10 on page 5 and substituting the following therefor:

“map shall be in such form and”

*[Traduction]*

«(i) in order to respect the community of interest or community of identity in»

Le second amendement est proposé pour plus de clarté. Il prévoit que les députés font rapport à la commission. Toutefois, en raison du paragraphe 4 à la page 5, ils sont assujettis à la même exigence que toutes les autres personnes qui veulent formuler des observations, à savoir l'obligation de donner un avis. On propose d'exempter les députés de cette exigence en raison de leurs fonctions et, si cela devait être accepté, il faudrait clarifier le sens de «membre du Parlement» parce que la langue française fait une distinction entre le mot «parlementaire» et «député».

Le sénateur Corbin propose:

Que l'article 7 soit modifié en retranchant la ligne 32, page 5, et en la remplaçant par ce qui suit:

«des personnes intéressées, à l'exception des membres du Parlement, sauf si un avis»

La troisième proposition est celle-ci:

Le sénateur Corbin propose:

Que l'article 10 soit modifié en retranchant la ligne 12, page 7, et en la remplaçant par ce qui suit:

«de l'objection et des procès-verbaux et témoignages du»

Les articles 11, 12 et 13 de la page 7 portent sur la transmission au directeur général des élections des propositions du commissaire, et ainsi de suite, et mentionnent par la suite, en ce qui a trait aux procès-verbaux, le renvoi de ceux-ci à la commission. Ne vaudrait-il pas mieux dire «les procès-verbaux et témoignages», et non simplement les «procès-verbaux»?

Voilà les amendements proposés. Nous avons estimé, monsieur le ministre, que plutôt que simplement faire rapport du projet de loi avec ces amendements, l'amender au Sénat et le renvoyer à la Chambre des communes, il serait préférable que ces amendements reçoivent l'appui du gouvernement, l'une des raisons étant que si le gouvernement les appuie, nous pourrions les mettre en œuvre très rapidement. Nous avons estimé qu'il était vraiment justifié d'en faire la recommandation à vous et à vos collègues. C'est la raison pour laquelle nous vous avons invité à comparaître et à répondre à nos questions. Est-ce suffisamment clair?

**Le sénateur Lewis:** Il y a un autre amendement que vous avez manqué, je crois. Il s'agit de l'article 7, les cartes.

**Le sénateur Frith:** Oh, je ne l'avais pas vu, oui. Il y en a un autre.

Le sénateur Corbin propose:

Que l'article 7 soit modifié en retranchant les lignes 4 et 5, page 5, et en les remplaçant par ce qui suit:

«visée au paragraphe (2) une carte préparé par la commission montrant»

Que l'article 7 soit modifié en retranchant la ligne 10, page 5, et en la remplaçant par ce qui suit:

«La carte doit avoir la forme»

[Text]

**Senator Lewis:** It drops out the word "drawing".

**Senator Frith:** It drops out that word, all right. If my colleagues feel that I do not need to add anything; have I made it clear enough to you, Mr. Minister?

**Honourable Ramon John Hnatyshyn, President of the Queen's Privy Council for Canada:** Absolutely. Thank you very much for your very concise description. I just received these amendments, so I have had an opportunity to look at them in an effort to give you what I think might be a helpful response.

I will go back to what I would consider to be the first item, because I think it is a substantive item. I understand that, on the basis of the last hearing where Senator Stewart put very forcefully the position with respect to his views in terms of certain of the provinces. There is a principle involved in this bill with respect to the formula applied to the allocation of seats across the country, which is one of uniformity. I certainly heard and understood the points that were made by the distinguished senator when he made the submission. I have to tell you in all candour that my position at that time was, as stated, that I thought this was an eminently fair distribution in a smaller house.

The difficulty that I have, and I reiterate this without wishing to repeat myself, and I hope that the committee understands the basis upon which I approach this—is that I believe in having fair representation from each province in relation to the current formula across the country, I think there has not been any substantial deviation in principle in this legislation but the one significant factor we do have is that we have a smaller house. I think it is important to understand that the principle in this bill that general support in the House of Commons is the concept of a house that is not going to grow as quickly as contemplated under the present regime.

So that is essentially what we are doing. So, again, we face here one of those situations of trying to apply a formula that would be applicable across the board to all provinces. Here is an amendment which, in effect, gives another set of rules with respect to certain provinces, and I say to you that I have given it serious consideration and I have listened with great interest and care. I have thought about it, indeed, since it was raised at the last meeting, but I think the position that I took, with all due respect Madam Chairman, is that the principle in this bill is one where there is going to be an application of seats for each province in relation to a smaller house, which is the equivalent of what the representation is and would have been under a larger house.

A substantial problem that I have with this amendment is that it would, in effect, cause a larger representation in certain provinces—I do not want to use the term overrepresentation, but it would not give, I submit to you with all due respect, as equitable result as I think we have attempted to achieve in the present legislation. That matter has been debated and discussed on the floor of the House of Commons. This type of proposal is not put forward by any of the members of Parliament involved. There was general agreement with respect to a smaller house.

[Traduction]

**Le sénateur Lewis:** On enlève le mot dessin.

**Le sénateur Frith:** On enlève ce mot, très bien. Par conséquent, si mes collègues estiment que je n'ai rien d'autre à ajouter, est-ce suffisamment clair pour vous, monsieur le ministre?

**L'honorable Ramon John Hnatyshyn, Président du Conseil privé de la Reine pour le Canada:** Absolument. Merci de votre description très concise. Je viens juste de recevoir ces amendements, et j'ai donc eu l'occasion de les examiner afin de vous donner ce que je crois être une réponse utile.

Je reviens au premier article parce que je pense qu'il est important. Je crois savoir que lors de la dernière séance, le sénateur Stewart a affirmé vigoureusement sa position en ce qui concerne certaines des provinces. Ce projet de loi met en cause un principe qui concerne la formule appliquée pour la répartition des sièges dans tout le pays, c'est-à-dire l'uniformité. J'ai bien compris les arguments apportés par le distingué sénateur lors de son exposé. Je dois vous dire en toute candeur que ma position de l'époque était, je l'ai dit, que j'estimais que cette répartition aurait été parfaitement honnête dans une Chambre plus petite.

Mon problème, encore une fois, sans vouloir me répéter—j'espère que le Comité comprend pourquoi je fais cela—c'est que je crois à une représentation équitable de chaque province, en rapport avec la formule actuelle, dans tout le pays. Je ne crois pas que ce projet de loi comporte de déviation substantielle à ce principe mais le grand facteur dont il nous faut tenir compte est que nous avons une Chambre plus petite. A mon avis, il est important de comprendre que ce principe, qui a reçu l'appui général de la Chambre des communes, repose sur la notion que la Chambre ne grossira pas aussi vite que le prévoit le régime actuel.

Par conséquent, c'est essentiellement ce que nous faisons et, encore une fois, ce à quoi nous faisons face ici, c'est d'appliquer une formule qui conviendrait globalement à toutes les provinces. Voici un amendement qui, de fait, change les règles du jeu pour certaines provinces, et je vous dis que je l'ai examiné sérieusement avec tout l'intérêt et le soin possibles. J'y ai réfléchi, puisqu'on a soulevé la question lors de la dernière séance, mais je pense, avec tout le respect que je vous dois, madame la présidente, que le principe de ce projet de loi est qu'il s'applique à une petite Chambre une répartition des sièges pour une province qui équivaut à ce que la représentation est et aurait été dans une Chambre plus grande.

Un problème important qui se pose avec cet amendement, c'est qu'il entraînerait une représentation plus importante dans certaines provinces—je ne veux pas utiliser le terme sur-représentation, mais ceci, à mon avis et avec tout le respect que je vous dois, ne donnerait pas de résultats équitables comme ceux que nous avons essayé d'atteindre dans la loi actuelle. Cette question a été débattue et discutée à la Chambre des communes. Pareille proposition n'est avancée par aucun des députés en cause. Il y avait un accord général pour ce qui est d'une Chambre plus petite.



## [Text]

Let me deal with the other amendments that have been put forward. I will just take them as I have them here, and I hope I address them. I am trying to get through these things so we can have a question and answer period.

Senator Corbin's proposal with respect to clause 7 is to strike out line 33 on page 5 and substitute the following therefor:

"(4) No representation, other than a representation by a member of Parliament, shall be heard by"

The intent there is to give members of Parliament the right to appear without notice. It should be a right in addition to that which is available to the ordinary citizen.

We have made changes in this legislation to give members of Parliament, who are obviously interested in the whole question of redistribution, prior notice so that they will be available, and they will be specifically contacted. The whole process of commission hearings will be dealt with, but one argument that I have heard is that we do not want to put a member of Parliament into a preferred position inasmuch as it might be regarded as being unfair, for example, to representatives of other parties. There are always candidates who feel they have not had an equal right, and, whereas we have 211 "good guys" in the House of Commons, it would not be fair if this kind of clause were to give, at least for the time being, a distinct advantage to them by giving them the right to come in and out, which is not available say to people of other parties, who are very much interested in the electoral process. So it is in a sense of fairness and equity that I ask you whether this is the kind of amendment we want to entrench in legislation.

I think members of Parliament are going to be interested, but in the legislation they have ample opportunity—opportunity not available to other citizens with respect to the process—of going before the committee and having full representation, and having their written briefs and submissions, all of which will be taken and forwarded to the commissioner, and of having an extraordinary hearing on the redistribution in each province. So I understand it is very worthwhile.

Senator Corbin, who served with such distinction in the House of Commons for so many years, naturally is interested in making sure that members of Parliament receive good and fair treatment, but I would answer that by saying that in this bill the members have been given a lot of opportunities that the ordinary citizen does not have. Therefore, this may be something which, if we accept it, will give the impression that members of Parliament are going to control this whole process. I think the ordinary citizens want to make sure that they are regarded with equal fairness.

The next amendment deals with the question about a map or drawing. That was the one which Senator Corbin put in. As I understand it, he would remove the term "drawing" from the requirement in terms of advertising by the boundary commissions and newspapers across the country.

The reason we had both maps and drawings was that certain constituencies are not capable of being depicted by maps as we

## [Traduction]

Permettez-moi d'aborder les autres amendements qui ont été soulevés. Je vais simplement les prendre un par un. J'essaie d'en finir pour que nous puissions avoir une période de questions.

L'amendement du sénateur Corbin concernant l'article 7 est de supprimer la ligne 32 de la page 5, et de la remplacer par ce qui suit:

«des personnes intéressées, à l'exception des membres du Parlement, sauf si un avis»

Il s'agit de donner aux députés le droit de comparaître sans devoir donner un avis. Ce devrait être un droit supplémentaire accordé aux députés par rapport aux simples citoyens.

Nous avons proposé des amendements à ce projet de loi en vue de permettre aux députés, qui sont manifestement concernés par l'ensemble de la question de la nouvelle répartition des sièges, de recevoir un avis préalable afin qu'ils soient disponibles, et ils seront expressément contactés. L'ensemble du processus des audiences de la commission sera abordé plus tard, mais selon un des arguments que j'ai entendus, on ne veut pas mettre un député dans une position préférentielle dans la mesure où cela pourrait être considéré comme inéquitable, par exemple, devant les représentants d'autres parties. Il y a toujours des candidats qui estiment ne pas avoir eu les mêmes droits et, alors que nous avons 211 bons députés à la Chambre des communes, il ne serait pas juste que ce genre de disposition leur procure un avantage distinct qui leur donnerait le droit de se prononcer sur la question, droit qui ne serait pas offert à d'autres parties qui, disons, seraient très intéressées par le processus électoral. Par conséquent, dans un souci d'équité et de justice, je vous demande si c'est bien là le genre de disposition que nous voulons prévoir dans la loi.

A mon avis, les députés seront intéressés, mais dans le projet de loi, en ce qui concerne le processus de comparution devant la commission et la représentation complète, ils ont amplement l'occasion, ce qui n'est pas offert aux autres citoyens, de présenter leurs mémoires et leurs exposés, qui peuvent tous être acceptés et transmis au commissaire, et de tenir une audience extraordinaire sur la nouvelle répartition des sièges de chaque province. Par conséquent, je comprends que cela est très valable.

Le sénateur Corbin, qui a servi pendant tant d'années et avec tant de distinction à la Chambre des communes, veut naturellement s'assurer que les députés recevront un traitement juste et équitable, mais je peux répondre à cela en disant que, dans ce projet de loi, les députés ont obtenu bien des occasions que n'ont pas eues les citoyens ordinaires. Par conséquent, nous risquons, en acceptant cela, de donner l'impression que les députés vont contrôler l'ensemble du processus et je crois que le citoyen ordinaire veut s'assurer qu'il sera considéré avec autant d'équité.

Le prochain amendement concerne le problème d'une carte ou d'un dessin. Le sénateur Corbin propose d'enlever le terme «dessin» des exigences relatives à la publicité faite par les commissions sur la révision des limites des circonscriptions électorales, notamment dans les journaux du pays.

La raison pour laquelle nous avions à la fois des cartes et des dessins était l'existence de certaines circonscriptions que l'on



## [Text]

know them. Very often in urban areas, rather than having a map, the alternative would be to have a drawing showing the street boundaries. Technically speaking, this is not a map. We want to make sure that we are not constrained and would somehow have to take an enlargement of an official cartographical map; nevertheless, there should be a full and adequate description, by these drawings or maps, of the constituency boundaries and it should be easily discernible by the elector, or by the person who wishes to make representation. So if you get into Metropolitan Toronto or, indeed, Metropolitan Saskatoon, by way of example, they want to see that the boundary for a certain constituency goes down 22nd Street, Senator Buckwold, and down Idawa Idylwyld to the river. I would suggest a drawing is required in that instance rather than an official map. Otherwise, I think we would be constraining ourselves somewhat. I think what we want to do is make sure that the public understands in straightforward and simple terms that it is a graphic illustration of what the constituency boundaries are. They should be faced with something they can comprehend.

It is terrible when you have a limited period of time. I hope I am not giving the impression that I am zipping over these things. I am trying to address them seriatim, to let you know that, even though it has not been weighty thought, I have over the course of a lot of days given some thought to these.

There are three additional items. Senator Corbin has one here which deals with "tous membres du Parlement", as opposed to "Parlementaires". I think you explained that. Here we are getting into an area of linguistic competence in which I do not possess all of the credentials I would like to have. I get advice from draftsmen who say that this is an appropriate translation, and I naturally accept the words of my officials in all of these cases. But I am not oblivious to what Senator Corbin is saying.

I would say the same with respect to "de l'objection et des procès-verbaux et témoignages du". I think that the proceedings of committees obviously include transcripts. That is the way we refer to them technically in the House of Commons with respect to committee proceedings. It does, in fact, include everything that goes on: The agenda, the synopsis of decisions made, and also the transcript.

**Sentator Corbin:** Excuse me, Mr. Minister, it is the minutes of proceedings. The key word is "minutes".

**Mr. Hnatyshyn:** There is only one publication that comes out and has all these documents in the House of Commons, in any event.

The other one with respect to "the community of interest or community of cultural identity...", ou en français "culturelle," was raised before, and I received advice during the course of debate in the House of Commons with respect to it. I was advised and assured that this was a reasonably consistent translation.

What I was going to suggest to you is that I do not want to be a "nay-sayer" with respect to all of these things, but I would put a proposition to you that might solve your concerns with respect to the integrity of drafting in the precise lan-

## [Traduction]

ne peut décrire avec des cartes, telles que nous les connaissons. En effet, il arrive très souvent que dans les zones urbaines, plutôt que de fournir une carte, on montre un dessin indiquant les rues qui servent de limites. Il ne s'agit pas véritablement d'une carte. Nous voulons nous assurer que nous ne sommes pas limités et nous devons parfois prendre un agrandissement d'une carte topographique officielle. Néanmoins, nous devons obtenir une description complète et adéquate au moyen de ces dessins ou de ces cartes des limites des circonscriptions électorales qui soient facilement discernables par l'électeur ou la personne qui souhaite faire des observations. Ainsi si vous prenez le grand Toronto, ou Saskatoon par exemple, faut indiquer que la limite d'une certaine circonscription est à la 22<sup>e</sup> Rue, sénateur Buckwold. A mon avis, dans ce cas, un dessin s'impose plus qu'une carte officielle, sinon j'estime que nous nous imposerions une contrainte. Ce dont nous voulons nous assurer, c'est que le public comprend en termes simples et directs que c'est une illustration graphique des limites de la circonscription électorale. Il faut lui donner quelque chose qu'il peut comprendre.

C'est terrible lorsque vous avez une période limitée. J'espère ne pas donner l'impression que je parle avec légèreté de ces choses. J'essaie de les prendre au sérieux et de vous faire savoir que même si je n'avais pas approfondi la question, j'y ai quand même réfléchi jusqu'à un certain point.

Il y a trois autres amendements proposés. Le sénateur Corbin en a un qui porte sur les «membres du Parlement», par opposition à «Parlementaires». Je crois que vous avez expliqué cela. Nous tombons ici dans le domaine de la compétence linguistique, domaine dans lequel je n'ai pas toutes les qualités que j'aimerais avoir. Selon des rédacteurs, il s'agit d'une traduction convenable et j'accepte naturellement les opinions de mes fonctionnaires dans de pareils cas. Toutefois, je n'oublie pas ce que dit le sénateur Corbin.

Il en est de même du passage «de l'objection et des procès-verbaux et témoignages du». J'estime que les délibérations des comités comprennent manifestement le compte rendu. C'est la façon dont nous les appelons à la Chambre des communes. De fait, elles comprennent tout ce qui porte sur l'ordre du jour, le résultat des décisions qui ont été prises, et également le compte rendu.

**Le sénateur Corbin:** Excusez-moi, monsieur le ministre, il s'agit du procès-verbal des délibérations. Le mot clé est «procès-verbal».

**M. Hnatyshyn:** Quoi qu'il en soit, il n'y a qu'un seul document qui est publié et il contient tous ces éléments.

L'autre amendement, concernant «la communauté d'intérêt ou l'identité culturelle», a été soulevé auparavant, et j'ai reçu des avis à son sujet durant le débat à la Chambre des communes. On m'a assuré qu'il s'agissait d'une bonne traduction.

Ce que j'allais vous dire, c'est que je ne veux pas être négatif en ce qui concerne toutes ces choses, mais je vous soumettrais une proposition qui réglerait vos problèmes en ce qui concerne l'intégrité de la rédaction dans la bonne langue. Pas plus tard

[Text]

guage. We have coming in no later than April of this year the Miscellaneous Statutes Law Amendment Act. This is an omnibus bill which deals with what I would call these kinds of precise, technical amendments, to make sure that English and French are consistent.

May I suggest, Honourable Senators, that I will give you an undertaking, with respect to language translation, that it will go to the Department of Justice on the basis that we pass the legislation and have that come in again in the omnibus bill. To pursue this matter, I can give you a report on the conclusions so that there is an accountability here. If there is something here that could be better said, I am happy to do it, but I think a more appropriate way to deal with it under the circumstances is to have that matter dealt with through that vehicle. I think that would probably accommodate your concern with respect to the technical wording and translation and the way in which these items are dealt with to reflect the concerns that you have expressed.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Minister.

**Mr. Hnatyshyn:** I hope that is helpful. I do not want you to think that my brevity here is out of any disrespect for the situation. I must say in conclusion that the position I put to you at the first meeting—and the one I still retain—I think is a fair and equitable one.

Always having the benefit of advice here, I notice that Professor Bernard, who was called in, said:

“in my estimation, the Bill is correct except that it will compromise . . .”

He urged the committee to accept the principles of the bill as drafted. I am glad to see eminent professors supporting their humble servant.

**The Chairman:** Since we have only a few minutes, I will take some questions directed to the Minister to give him an opportunity to answer them before he has to leave.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** I will be brief. Madam Chairman, the Minister stated, when he was here on the 23rd of January, that under this legislation the various provinces would have to have the same percentage of representation in the smaller house; he has stated that same view here this afternoon. I feel very frustrated. I feel that somehow, because of his other duties in the other place, he has not been able to deal with the figures.

The figures that Senator Flynn gave us show that, in fact, there is a percentage drop. It is a one percentage drop if you combine Nova Scotia and Newfoundland. Out of a house of 300, that is two or three members, depending on how it breaks. Let's say it is two. The one member that Nova Scotia does not get is about 10 percent. That is a big difference to us. It doesn't make much difference to Ontario or Quebec.

In the case of Newfoundland, one member, going from seven to eight, is more than 10 percent. I don't think, Madam Chairman, that the Minister is really focusing on this point. The same point is borne out by what happens in each of the three

[Traduction]

qu'en avril prochain, il y aura une loi corrective. Il s'agit d'une loi omnibus qui porte sur ce que j'appellerais toutes ces petites modifications de forme et celles visant à faire en sorte que le français et l'anglais disent la même chose.

Honorables sénateurs, je vais vous donner un engagement en ce qui concerne la traduction; dès que le projet de loi sera adopté le tout sera transmis au ministère de la Justice et ces modifications seront réintégrées dans le projet de loi omnibus. Pour poursuivre cette question, je pourrai vous donner un rapport des conclusions afin que vous sachiez à quoi vous en tenir. Toutefois, s'il y a lieu d'améliorer le libellé, je serai heureux d'y donner suite. Je pense que dans les circonstances, il vaut mieux agir de cette façon. A mon avis, on pourra ainsi prendre en considération les observations que vous avez faites au sujet de la traduction.

**La présidente:** Je vous remercie, monsieur le ministre.

**M. Hnatyshyn:** J'espère vous avoir été de quelque utilité. Il ne faudrait pas penser que ma visite éclair traduit l'importance que j'accorde à la question. En conclusion, je vous rappelle la déclaration que j'ai faite à notre première rencontre et que je maintiens: j'estime que le projet de loi est juste et équitable.

Comme il est toujours bon de demander conseil, je constate que M. Bernard a dit ce qui suit lorsqu'il a été appelé à témoigner:

A mon avis, le projet de loi est juste, sauf qu'il aboutira à un compromis . . .

Il a exhorté les membres du comité à accepter tels quels les principes du projet de loi. Je suis heureux de constater que des témoins éminents appuient votre humble serviteur.

**La présidente:** Comme nous n'avons plus que quelques minutes, je vais laisser le ministre répondre à certaines questions avant de partir.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Je serai bref. Madame la présidente, lors de sa visite le 23 janvier dernier, le ministre a indiqué qu'aux termes de la loi, les différentes provinces devraient avoir le même pourcentage de représentation même si le nombre de sièges était réduit; c'est d'ailleurs ce qu'il a réaffirmé ici cet après-midi. Je suis très déçu. J'ai l'impression qu'en raison de ses fonctions à l'autre endroit, il n'a pas pu examiner les chiffres.

Les chiffres que le sénateur Flynn nous a fournis montrent en fait une baisse des pourcentages. Il s'agit d'une baisse de 1p. 100 si l'on examine ensemble le cas de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve. Si la Chambre compte 300 députés, il est question de 2 ou 3 députés, selon la répartition. Supposons qu'il s'agisse de 2 députés. Si la Nouvelle-Écosse est privée d'un député sa représentation baisse d'à peu près 10p. 100. C'est toute une différence pour nous. Cela ne fait toutefois pas une grande différence pour l'Ontario ou le Québec.

Dans le cas de Terre-Neuve, si le nombre de députés passe de 7 à 8, la proportion dépasse 10p. 100. Je pense, madame la présidente, que le ministre s'est pas réellement penché sur cette question. La même situation se vérifie aussi dans le cas des



[Text]

projected redistributions. Newfoundland's increase in size of constituency in terms of population goes up the greatest every step, and Nova Scotia follows right after.

The Minister had his figures. Actually, I was using the figures provided by the government, and I think those are the figures, and I think they bear out my point. Perhaps he has other figures now.

**Mr. Hnatyshyn:** I will just say, senator, that the projections we gave were over a 30-year period. I take issue very strongly with respect to the fact that I have not given your point of view serious consideration. On the contrary, I have given it very serious consideration; and I believe even more strongly, if I may say so, that there are two things that are going to work on this: One is that we are dealing over a 30-year stretch with respect to projections—so you can take your figures over that period of time, I can also tell you that, with the way things go on these projections, there will be an analysis. As someone said on the floor of the House of Commons, this matter will be reviewed after the next decennial census. I have no doubt at all that subsequent parliaments are not going to say necessarily that the President of the Privy Council in 1986 was one of the most brilliant, ingenious persons who could look into the foreseeable future. If there is some adjustment to be made, they may say that, and God hope that they do. But, if they do not, you can rest assured that there will be analysis from time to time as time progresses, and as we are now doing.

I think by consensus we made a decision that we want to have slower growth in the house. That suits the mood of today; and the principle of fairness with respect to this stage of proceedings, I think, is not in question.

We can use figures with respect to 20 years and 30 years down the road, and come up with a worst case scenario. We are using this as an idea to show you that within one percent there is going to be equity with respect to all provincial representation, so that no province or region is going to be diminished in importance in terms of what would happen if we had a very much larger house.

I understand it, and you argue it well. You are a person who has enormous qualifications, senator; but there are times when people have to say, when they disagree with each other, "I disagree with you".

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Madam Chairman, may I ask the Minister if he consulted—I know I put this forward only today, and it is really unfair—with the Minister of Justice on this matter, or the two ministers from Nova Scotia, or the ministers from Manitoba? A cabinet view is better than the view of the President of the Privy Council, even when he is as distinguished as the present president.

**Mr. Hnatyshyn:** I will start off by saying that Senator Stewart will understand that, just as when he was a member of Parliament and supported the government, the government speaks with one voice. I am speaking on behalf of the government with respect to this matter. Things are moving in such a way that there will probably be bleachers in the cabinet room before very long where everyone can sit and hear what goes on. We haven't reached that point yet, so I won't comment on

[Traduction]

remaniements projetés. Terre-Neuve connaît la plus forte augmentation démographique dans ses circonscriptions, immédiatement suivie de la Nouvelle-Écosse.

Le ministre avait ces chiffres. Pour ma part, j'ai utilisé ceux que le gouvernement nous a fournis et je pense qu'ils corroborent mon point de vue. Le ministre a peut-être d'autres chiffres maintenant.

**M. Hnatyshyn:** Sénateur, je vous dirai simplement que les projections que nous avons fournies ont été établies sur une période de 30 ans. Je ne suis absolument pas d'accord avec vous quand vous dites que je n'ai pas pris au sérieux vos remarques. Au contraire, je les ai étudiées très sérieusement et, si vous me le permettez, j'ajouterai deux choses: premièrement, comme nous parlons de projections établies sur 30 ans, vous devez étendre vos chiffres sur cette période; par ailleurs, je peux vous dire que, de la façon où vont les choses, ces projections feront l'objet d'une analyse. Comme on l'a mentionné à la Chambre des communes, cette question sera reexaminée après le prochain recensement décennal. Je sais que les assemblées subséquentes ne vont pas nécessairement dire que le président du Conseil privé en 1986 était une personnalité des plus brillantes et éclairées qui pouvait établir des prévisions pour un proche avenir. S'il y a des rajustements à apporter, les intérêts pourront le dire et j'espère qu'ils le feront. Toutefois, s'ils ne le font pas, je peux vous assurer qu'une analyse sera faite de temps à autre, comme c'est le cas actuellement.

Je pense que nous avons décidé par consensus que nous voulions ralentir la croissance de la Chambre. Cela nous convient aujourd'hui et ne met nullement en péril le principe d'équité lié à cette tribune.

Nous pouvons utiliser des chiffres pour des périodes de 20 et 30 ans et aboutir à un pire scénario. Nous utilisons ces chiffres pour montrer qu'à 1 p. 100 près, il y aura équité en ce qui concerne toute la représentation provinciale, de sorte qu'aucune province ou région ne verra son importance diminuée si la Chambre venait à compter beaucoup plus de députés.

Je comprends votre argument; vous l'avez fort bien présenté. Vous êtes une personne éminemment compétente, sénateur, mais il y a des moments où quand on n'est pas d'accord, il faut se le dire.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Madame la présidente, je sais que j'ai soulevé la question seulement aujourd'hui et que c'est injuste, mais j'aimerais demander au ministre s'il a consulté son homologue de la Justice à cet égard, ou les deux ministres de la Nouvelle-Écosse, ou ceux du Manitoba? L'opinion du Cabinet vaut mieux que l'opinion du président du Conseil privé, fût-il aussi distingué que l'actuel président.

**Le ministre:** Je dirai d'abord au sénateur Stewart que, comme lorsqu'il était député et qu'il appuyait le parti ministériel, le gouvernement se choisit un porte-parole. Je parle au nom du gouvernement dans ce dossier. Du train où vont les choses, avant longtemps, il y aura probablement au Cabinet des gradins où tout le monde pourra venir prendre place et écouter. Toutefois, comme nous n'en sommes pas encore là, je ne ferai pas de commentaire sur ce que chaque ministre a dit.



[Text]

what every minister said. But, I speak on behalf of the government in this matter.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** In other words, we have cabinet solidarity from the Minister of Justice, the two ministers from Nova Scotia, and the ministers from Manitoba with regard to this. They stand behind this bill.

**Mr. Hnatyshyn:** The Prime Minister and all the Ministers. It is nice to have a united group of people at the helm of the country, I think.

**The Chairman:** Senator Corbin.

**Senator Corbin:** Madam Chairman, I certainly accept some of the comments made by the Minister. I won't be holding the thing back because of drawings or maps. I think you made a point and I accept that.

The point you made about privileges for none in terms of not granting members of the House of Commons special favour—

**Mr. Hnatyshyn:** Special access.

**Senator Corbin:** Special access. The argument you used, I thought, was rather weak, because party spokesmen—we are, of course, talking about unelected party spokespersons—do not have to be in the House of Commons, as the act requires an MP to be for votes. Those other party people do not have to be under the whips' handle. They do not have to travel great distances to their ridings. Again, I thought that I was being helpful by suggesting this. I thought that paragraph (1.1) did not serve any useful purpose unless we did establish that kind of privilege, if I may call it such. But you have given me your assurance.

**Mr. Hnatyshyn:** Senator Corbin, in response to your request, I think that members of Parliament would like to draw their own constituencies, and I say that on a non-partisan basis. All of us would love to be involved in it, but this is a process in which not only must there be impartiality, but it has to be seen to be impartiality. As I have already pointed out, members of Parliament have opportunities to make representations over and above those available to the ordinary citizen, who, although he may not be sitting in Parliament, may be very much interested in the issue. All I am saying is that I do not want to compound the situation. While I understand the motivation behind your suggestion, I think that we really have done quite a bit to give members of Parliament a good opportunity by which to get their views across to the commission with completeness and on more than one occasion.

**Senator Corbin:** If I may, Madam Chairman, I will make one final observation. I find it difficult to accept the minister's comments on the matter of cultural identity, and more so in today's context when, in terms of free trade and everything else, culture is a concept that everyone understands very clearly. "Community of cultural identity", I suggest, is a much better translation of reality than is the simple term "community of identity". What does that mean? I do not know. It is too broad an interpretation, when what I believe the legislator is trying to do is to recognize cultural identity as a reality which the Charter of Rights recognizes. The French version is excellent, in my opinion. However, I believe—not being an

[Traduction]

Quoi qu'il en soit, je suis le porte-parole du gouvernement dans ce dossier.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Autrement dit, le ministre de la Justice, les deux ministres de la Nouvelle-Écosse et les ministres du Manitoba font preuve de solidarité ministérielle. Ils appuient le projet de loi.

**Le ministre:** Le Premier ministre et tous les ministres. À mon avis, il est bien qu'un groupe solidaire soit à la tête du pays.

**La présidente:** Sénateur Corbin.

**Le sénateur Corbin:** Madame la présidente, j'accepte évidemment certaines observations du ministre. Je ne retarderai pas la discussion à cause de dessins ou de cartes. Vous avez présenté votre point de vue et je l'accepte.

L'explication que vous avez donnée pour ce qui est de refuser des privilèges, c'est-à-dire d'accorder des faveurs spéciales aux députés...

**Le ministre:** Un accès spécial.

**Le sénateur Corbin:** Si vous voulez. Je disais donc que votre argument est à mon avis plutôt faible car les porte-parole des partis, nous parlons évidemment des porte-parole de partis non élus, n'ont pas à siéger à la Chambre des communes, comme la loi l'exige du député, pour les votes. Ces personnes ne sont pas soumises au whip. Elles n'ont pas à parcourir de grandes distances pour se rendre dans leur circonscription. Je le répète, j'ai pensé que cette proposition serait utile. À mon avis, le paragraphe (1.1) n'était d'aucune utilité à moins d'établir ce privilège. Vous m'avez toutefois rassuré.

**M. Hnatyshyn:** Sénateur Corbin, pour répondre à votre question, je pense que les députés aimeraient tracer les limites de leur propre circonscription, et je dis cela en toute impartialité. Nous aimerions tous participer à cette démarche qui doit non seulement être impartiale mais être perçue comme impartiale. Comme je l'ai déjà indiqué, le député a plus de possibilités de faire des recommandations que le simple citoyen qui, même s'il ne siège pas au Parlement, peut être très intéressé par la question. Tout ce que je dis, c'est que je ne veux pas compliquer la situation. Je comprends les motifs qui vous ont amené à faire cette proposition, mais je pense que nous avons vraiment fait des efforts pour que les députés puissent exposer leurs vues à la commission, de façon exhaustive et à plus d'une occasion.

**Le sénateur Corbin:** Si vous me le permettez, madame la présidente, je ferai une dernière remarque. Je pense qu'il est difficile d'accepter les explications du ministre en ce qui concerne l'identité culturelle, et encore plus dans le contexte actuel où, lorsqu'il est question du libre-échange et de toute autre question, la culture est une notion que tous comprennent très clairement. À mon avis, l'expression «community of cultural identity» traduit beaucoup mieux la réalité que l'expression «community of identity». Qu'est-ce que cela signifie? Je l'ignore. Cette expression se prête à une interprétation trop vague alors que, selon moi, le législateur essaie de reconnaître l'identité culturelle comme une réalité admise dans la Charte

[Text]

expert in the English language—that “community of identity” does not translate the notion of culture that is so well expressed in the French text. That is my view.

**Mr. Hnatyshyn:** Thank you, senator. I have said that, to try to accommodate your suggestion, I shall recommend to you for serious consideration that that matter, along with the others I have mentioned, will go back to the Department of Justice, and that the Miscellaneous Statute Law Amendment Act could be an excellent vehicle by which to deal with these matters. Again, I thank you very much for reiterating some of these points. As I have said, during the course of the debate in the House of Commons, I naturally asked whether there was any problem here at all. I received the advice that it was satisfactory. However, if there is some way in which we can give more precision to these definitions so as to meet the very good suggestion you make, we will endeavour to do so. It just so happens that that bill is in the works and will be coming down within the next two months. It will provide an excellent opportunity by which to meet these suggestions that you have made.

**Senator Frith:** The undertaking with respect to the Miscellaneous Statute Law Amendment Act will apply to the matter of the minutes of proceedings as well, will it?

**Mr. Hnatyshyn:** Yes.

**Senator Frith:** Will it also apply to the term “cultural”?

**Mr. Hnatyshyn:** Yes.

**Senator Frith:** Will it also apply to the question of maps? I realize that you are in a hurry, Mr. Minister, and I do not want to argue with you.

**Senator Flynn:** Senator Corbin has agreed that he does not insist upon the matter of the maps.

**Mr. Hnatyshyn:** The other one was the reference to “des membres du Parlement”. I have no problem with referring those three matters to the Department of Justice.

**Senator Corbin:** I wish to make one final comment. I disagree with the usage of the words “minutes of proceedings”. As I understand its meaning, both in the House of Commons and in the Senate, minutes constitute a very narrow recitation of what occurred in the committee with members present at a certain time.

**Senator Frith:** He has agreed to look at that one, too.

**Mr. Hnatyshyn:** I agree with that, as well. Quite frankly, I think it is something that should be dealt with by the Miscellaneous State Law Amendment Act.

**Senator Corbin:** So you are telling me that, no matter which way the bill is sanctioned, the commissioners will be receiving the objection of the members as well as the minutes of the proceedings and evidence?

**Mr. Hnatyshyn:** That is right. That will take place down the road, but it just so happens that the statute law amendment legislation is coming up very quickly, so we can deal with it. It will not delay things too greatly.

[Traduction]

des droits. A mon sens, la version française est excellente. Je ne suis pas un spécialiste de la langue anglaise, mais je pense que l'expression «community of identity» ne rend pas cette idée de culture que comporte le texte français. C'est là mon opinion.

**M. Hnatyshyn:** Je vous remercie, sénateur. En ce qui concerne votre proposition et d'autres dont j'ai parlé, je vous ai mentionné qu'elles pourraient être transmises au ministère de la Justice, et je vous ai dit que la Loi corrective pourrait être un excellent outil pour régler ces questions. Une fois encore, je vous remercie beaucoup de m'avoir rappelé certains de ces points. Comme je l'ai dit, lors du débat à la Chambre des communes, j'ai évidemment demandé s'il y avait des problèmes. On m'a dit que tout était satisfaisant. Quoi qu'il en soit, s'il y a une façon de préciser davantage ces définitions de façon à donner suite à votre excellente suggestion, nous ne ménagerons aucun effort pour y parvenir. Le projet de loi est en préparation et il sera présenté au cours des deux prochains mois. Ce sera une excellente occasion de prendre en considération vos propositions.

**Le sénateur Frith:** L'engagement pris au sujet de la Loi corrective vaudra aussi pour la question des délibérations, n'est-ce pas?

**M. Hnatyshyn:** En effet.

**Le sénateur Frith:** Vaudra-t-il aussi pour l'adjonction du mot «cultural»?

**M. Hnatyshyn:** Oui.

**Le sénateur Frith:** Cela s'appliquerait-il aussi dans le cas des cartes? Je sais que vous êtes pressé, monsieur le ministre, et je ne cherche pas à vous convaincre.

**Le sénateur Flynn:** Le sénateur Corbin a convenu de ne pas insister sur la question des cartes.

**M. Hnatyshyn:** L'autre point concernait la mention «des membres du Parlement». Je n'ai pas d'objection à soumettre les trois questions au ministère de la Justice.

**Le sénateur Corbin:** J'aimerais faire une dernière observation. Je suis en désaccord avec l'emploi de l'expression «procès-verbal». D'après le sens que je lui connais à la Chambre des communes et au Sénat, un procès-verbal est un compte rendu exact de ce que disent les membres du Comité présents à une séance.

**Le sénateur Frith:** Il a accepté de ce pencher sur cet aspect aussi.

**M. Hnatyshyn:** Je suis aussi d'accord avec cela. Franchement, je pense que cette question devrait être réglée par la loi corrective.

**Le sénateur Corbin:** Ainsi, vous me dites que, peu importe comment le projet de loi est sanctionné, les commissaires recevront l'objection des députés ainsi que les procès-verbaux et témoignages?

**M. Hnatyshyn:** C'est exact. Cela se fera ultérieurement, mais il se trouve que l'étude de la loi corrective avance très rapidement, de sorte que nous pouvons régler la question. Il n'en résultera pas un trop grand retard.



[Text]

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** I have one last point, if I may, Madam Chairman. I am bitterly disappointed. The minister is telling us—and he can correct me if I am wrong, and I focus now upon Newfoundland as the worst case—that this government does not think that the smaller provinces, specifically, Newfoundland, Nova Scotia and Manitoba, should have somewhat better than average treatment.

**Mr. Hnatyshyn:** Senator, they do. That, I think, is the basis of error in your representation. They do; they are getting better representation in terms of population in every one of those instances. What you are talking about is what they are in relation to what they might have been under a larger house and in straight percentage terms.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** No, no, I am not. I am taking into account, Madam Chairman, the fact that the size of the pie changes. I have made a fairly accurate calculation of that, but I understand, Madam Chairman. I do not want to go into this further.

**Mr. Hnatyshyn:** Thank you. I suppose that we are at a fundamental disagreement on that point, senator. I am for Newfoundland.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Minister, for appearing before us today.

Honourable senators, we have heard the minister. Where shall we proceed from here? May I have some recommendations from the committee, please?

**Senator Corbin:** Madam Chairman, I do not intend to move any suggested amendments at this time.

**The Chairman:** You are happy with the undertaking.

**Senator Corbin:** I accept the undertaking.

**The Chairman:** Thank you, Senator Corbin. I now call upon Senator Stewart.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** I am not as placated as Senator Corbin seems to be. I regret the loss of those seats in Nova Scotia, Newfoundland and Manitoba.

**The Chairman:** Honourable senators, are we now in a position to commence clause-by-clause study of the bill?

**Senator Flynn:** Is that necessary?

**Senator Frith:** Madam Chairman, I think we now have a solution to Senator Corbin's point. I don't mean to say that the solution is totally satisfactory, but I don't think we should push it any further.

We have disappointment with regard to Senator Stewart's suggestion, and many of us share in that view. The issue, then, is: Are we so disappointed that we should push for a report of the committee with those amendments as proposed by Senator Stewart, should we completely abandon them, or should we put something in the report? We have three alternatives: We can report the bill without amendment and without commentary; we can report the bill without amendment but with some commentary on those subjects so that they are highlighted

[Traduction]

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** J'aurais une dernière observation à faire, si je puis, madame la présidente. Je suis amèrement déçu. Le ministre nous dit, qu'il me corrige si je me trompe, et j'insiste sur le pire des cas, celui de Terre-Neuve, que ce gouvernement ne pense pas que les plus petites provinces, à savoir Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse et le Manitoba, devraient bénéficier d'un traitement supérieur à la moyenne.

**M. Hnatyshyn:** Elles en bénéficient déjà, sénateur. C'est là la base de l'erreur de votre point de vue. Elles en bénéficient déjà; chacune d'entre elles a, compte tenu de sa population, une meilleure représentation. Ce à quoi vous faites allusion, c'est à leur situation par rapport à ce qu'elles auraient pu avoir dans une Chambre plus nombreuse, et en termes de pourcentage.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Non non, ce n'est pas cela. Je prends en considération, madame la présidente, le fait que le gâteau change de grosseur. J'ai fait des calculs assez précis; mais je comprends, madame la présidente. Je ne veux pas pousser la question plus loin.

**M. Hnatyshyn:** Merci. Je suppose, sénateur, que nous sommes fondamentalement en désaccord à ce sujet. Je suis pour Terre-Neuve.

**La présidente:** Merci, monsieur le ministre, d'avoir comparu devant nous aujourd'hui.

Honorables sénateurs, nous avons entendu le ministre. Que faisons-nous maintenant? Pourrais-je savoir ce que vous proposez maintenant?

**Le sénateur Corbin:** Madame la présidente, je n'entends pas proposer mes amendements maintenant.

**La présidente:** Vous êtes satisfait de la situation.

**Le sénateur Corbin:** Je l'accepte.

**La présidente:** Merci, sénateur Corbin. Je cède maintenant la parole au sénateur Stewart.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Je ne me fais pas aussi facilement à l'idée que le sénateur Corbin, il me semble. Je déplore la perte de ces sièges en Nouvelle-Écosse, à Terre-Neuve et au Manitoba.

**La présidente:** Honorables sénateurs, sommes-nous prêts à entamer l'étude du projet de loi article par article?

**Le sénateur Flynn:** Est-ce nécessaire?

**Le sénateur Frith:** Madame la présidente, je pense que nous avons une solution au problème du sénateur Corbin. Je reconnais que cette solution n'est pas entièrement satisfaisante, mais je ne pense pas qu'il nous faille chercher à raffiner.

Nous sommes nombreux à trouver décevante la proposition du sénateur Stewart. Or, il nous faut nous demander ceci: Sommes-nous déçus au point où nous devrions insister pour que le comité accompagne son rapport des amendements proposés par le sénateur Stewart; devrions-nous les rejeter complètement; ou devrions-nous joindre une note au rapport? Trois solutions s'offrent à nous: Nous pouvons faire rapport du projet de loi sans amendement et sans commentaire; nous pouvons en faire rapport sans amendement, mais en faisant des obser-



[Text]

since they have occupied the committee; or we can report the bill with amendments. It seems to me that the second item is most likely to satisfy the largest number of members.

I put that forward as a suggestion, and perhaps Senator Stewart will not agree. But I suggest that we have those two extremes, and something in the middle, and the one in the middle, it seems to me, will work.

**Senator Flynn:** I am not pleased with the committee making a habit of adding comments when they report a bill without amendment. It may become a very bad habit. No one is prevented from making his concerns known. Senator Stewart may put his concerns in the Senate at the third reading stage.

I do not think we should report the bill without amendment, but with comment, merely to satisfy the viewpoint of one or two members of the committee. I think we should simply report the bill without amendment, and anyone who has concerns or observations to make can make them at third reading.

**Senator Frith:** Speaking to the motion and the comments made by Senator Flynn; first, I agree that the adding of comments to a report on a bill without amendment, as a matter of routine or even of habit, is undesirable, but I think it is a very useful thing to do, when what it does is produce a compromise, because not just a few members of the committee share the concerns expressed by Senator Stewart, but the majority. The use of short comments to express those views, it seems to me, is useful. I do not think it should be something that should be done as a matter of routine; I do not think it should be used just as a matter of course, but if it produces a solution to a situation such as the one we are in now, where there is a strong feeling to report the bill with amendments, and some feeling to report it without amendments, then I think it useful.

I do not think we can amend motions, but for the sake of the record, I suggest that Senator Flynn's motion to report the bill without amendment not pass, but that it pass provided we add some comments about those concerns.

I can even suggest wording, Madam Chairman; it is not very long.

**The Chairman:** Do that now so that we will have the wording.

**Senator Frith:** I suggest that the bill be reported—and we can change some of the wording, but the essence is this—without amendment but with the following comments: That the committee regrets the loss which will be caused by the passing of Bill C-74 of those seats to which the smaller provinces are entitled under the present law; and that the committee regrets the fact that the additional seats to which British Columbia and Alberta are entitled on the basis of the present law have

[Traduction]

ervations sur ces questions afin de les faire ressortir puisqu'elles nous ont préoccupés; ou encore nous pouvons faire rapport du projet de loi en y proposant des amendements. Il me semble que la deuxième solution est la plus susceptible de satisfaire le plus grand nombre de membres.

Je suggérerais donc, et il se pourrait que le sénateur Stewart ne soit pas d'accord avec moi, que nous options pour la solution intermédiaire.

**Le sénateur Flynn:** Je n'aimerais pas que le comité prenne l'habitude de faire des commentaires lorsqu'il fait rapport d'un projet de loi sans amendement. Cela pourrait devenir très ennuyeux. Nous n'empêchons personne de faire connaître son opinion. Le sénateur Stewart pourra donner la sienne au Sénat, à l'étape de la troisième lecture.

Je crois que si nous faisons rapport du projet de loi sans amendement, nous ne devrions pas faire de commentaires uniquement pour satisfaire un ou deux membres du comité. Nous devrions faire rapport du projet de loi sans amendement et sans commentaire et permettre à tout le monde de faire ses observations à l'étape de la troisième lecture.

**Le sénateur Frith:** Je voudrais parler de la motion et des observations du sénateur Flynn; d'abord, je conviens avec lui que nous ne devrions pas adopter l'usage ni même prendre l'habitude d'ajouter des commentaires à un rapport sur un projet de loi que nous renvoyons à la Chambre sans amendement, mais qu'il serait très utile de le faire si cela pouvait conduire à un compromis, parce que les membres du comité qui partagent l'avis du sénateur Stewart ne sont pas une poignée, mais la majorité. Il me semble donc que ce serait une bonne chose de faire de brèves observations pour exprimer ces opinions. Je ne crois pas que nous devrions le faire dans chaque cas ni que cela devrait devenir monnaie courante, mais je pense que ce serait une bonne chose dans des situations comme celle que nous connaissons aujourd'hui, c'est-à-dire lorsque la majorité estime que nous devrions faire rapport du projet de loi avec des amendements et que quelques-uns pensent le contraire.

Nous ne sommes pas autorisés à amender des motions, mais je tiens à dire qu'à mon avis, la motion du sénateur Flynn portant rapport du projet de loi sans amendement ne devrait pas être adoptée si nous ne convenons pas d'accompagner le projet de loi de quelques commentaires au sujet des réserves exprimées.

Madame la présidente, je pourrais même les formuler; ils seraient même assez brefs.

**La présidente:** Dans ce cas, faites-le tout de suite pour que nous sachions à quoi nous en tenir.

**Le sénateur Frith:** Je propose de faire rapport du projet de loi—ceci n'est que l'essentiel—sans amendement, mais avec le commentaire suivant, que nous pourrions formuler autrement si vous le désirez: le comité déplore le fait que l'adoption du projet de loi C-74 fera perdre aux petites provinces des sièges auxquels la loi actuelle leur donne droit et que sa présentation empêchera peut-être la Colombie-Britannique et l'Alberta de détenir aux prochaines élections les sièges supplémentaires auxquels la loi actuelle leur donne droit.

[Text]

been put in jeopardy for the next election by the introduction of Bill C-74.

**Senator Flynn:** I am not prepared to accept that. Not only will the small provinces lose seats under the proposed formula, all of the provinces which have a share in the additional seats are going to lose that share. So, we would have to include all of the provinces.

**Senator Frith:** Fine.

**Senator Nurgitz:** As Senator Frith has indicated, he would like to come somewhere between Senator Flynn and Senator Stewart—that is, between total objection and reporting the bill without amendments.

In fairness, as to the comments made regarding losses of seats—in some instances, and because they are projections that go far down the road—I think ought to be general comments. I will take the side of Senator Frith and say that a brief comment is in order to indicate the possible loss of seats to the smaller provinces. I do not think we can say much more than “the possible loss of seats”. Perhaps even better wording would be “the possible loss of seats to certain regions of the country”. I say that because that is what it is; it is only a “possible loss”.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** No, we have the census of 1981.

**Senator Nurgitz:** All right. But you have also referred to 1991 and 2001. Why not have a general comment regarding the loss of seats in certain areas? That is my compromise to the last compromise.

**Senator Frith:** There is certainly no question that the principal champion of these concerns has been Senator Stewart. I am not stuck with the wording that I have proposed, but I do support Senator Stewart's concerns and any wording that is satisfactory to him I will support.

**Senator Nurgitz:** I think Senator Flynn's point is that if we are approving the bill, we ought to proceed with caution on the comments.

**Senator Frith:** I agree, and I am proceeding with caution.

**Senator Flynn:** We do not know what will happen in the future.

**Senator Frith:** That is just redebating the whole thing.

**Senator Flynn:** We do not know who will lose or who will win. If things turn out differently, people could be moving east instead of west.

**Senator Frith:** That has been debated. I am prepared to continue that debate, but what I am trying to do at the moment is come up with wording that is satisfactory.

**Senator Flynn:** I think it is capricious at this time to say “in the event of that possibility”.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Je ne suis pas d'accord. Non seulement la formule proposée fera-t-elle perdre des sièges aux petites provinces, mais toutes les provinces qui se partageront les sièges supplémentaires les perdront également. Il faudrait donc parler de toutes les provinces.

**Le sénateur Frith:** Très bien.

**Le sénateur Nurgitz:** Comme le sénateur Frith l'a dit, il aimerait trouver un compromis qui fasse l'affaire du sénateur Flynn et du sénateur Stewart, c'est-à-dire trouver le juste milieu entre le rejet total et faire rapport du projet de loi sans amendement.

En toute justice, au sujet du commentaire concernant la perte de sièges, dans certains cas, et comme ce sont des projections à long terme, je pense que le commentaire devrait être d'ordre général. Je suis donc d'accord avec le sénateur Frith pour dire qu'un bref commentaire indiquant la perte possible de sièges pour les petites provinces suffirait. Je ne crois pas que nous puissions dire plus que «la perte possible de sièges». Il serait peut-être même mieux de dire «la perte possible de sièges pour certaines régions du pays». Je dis cela parce que c'est la réalité; ce n'est qu'une «perte possible».

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Non, nous basons sur le recensement de 1981.

**Le sénateur Nurgitz:** Très bien. Mais nous avons également parlé des recensements de 1991 et de 2001. Pourquoi ne pas faire un commentaire général sur la perte de sièges dans certaines régions? C'est la modification que j'apporterais au dernier compromis.

**La sénateur Frith:** Il ne fait aucun doute que le sénateur Stewart s'est fait le grand champion de cette cause. Le libellé que j'ai proposé n'est pas coulé dans le bronze et comme je partage les préoccupations du sénateur Stewart, je vais appuyer tout libellé qui soit à sa satisfaction.

**Le sénateur Nurgitz:** Je crois que le sénateur Flynn veut dire que si nous approuvons le projet de loi, nous devons peser soigneusement vos mots.

**Le sénateur Frith:** Je suis d'accord et je suis prudent.

**Le sénateur Flynn:** Nous ne savons pas ce qui arrivera à l'avenir.

**Le sénateur Frith:** Nous débattons de nouveau toute la question.

**Le sénateur Flynn:** Nous ignorons quelles provinces gagneront ou perdront. Si les choses n'évoluent pas comme prévu, il pourrait y avoir une migration démographique vers l'Est et non vers l'Ouest.

**Le sénateur Frith:** Nous en avons discuté. Je suis disposé à continuer à en discuter, mais pour le moment, j'essaie de trouver une formulation satisfaisante.

**Le sénateur Flynn:** Je crois que pour l'instant, nous serions tatillons si nous choissions de dire «dans l'éventualité de cette possibilité».



[Text]

**Senator Frith:** Then we would be less capricious to move the amendment. Maybe that is what we should do.

**Senator Flynn:** You can move the amendment and that will be defeated on division, and it will be recorded. I do not mind that. It would be on the record that Senator Stewart moved the amendment—

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** And it carried.

**Senator Flynn:** If it carries, that is your responsibility and the responsibility of the committee; that is one thing. It seems to me that you have agreed not to push it further except as a matter of concern.

**Senator Frith:** Subject to what I have said.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Madam Chairman, Senator Flynn objected to the first part of the language used by Senator Frith, and Senator Nurgitz picked that up on the ground that this is, in a sense, speculative. We can confine it to the present redistribution, because we do have the population figures; there is nothing speculative about the census of 1981. We can confine that first clause to those seats to which the smaller provinces are entitled under the present redistribution, or the redistribution based on the census of 1981, to which they are entitled under the present law, and not go beyond to 1981 and to the year 2001. The speculation argument is out.

**Senator Flynn:** I have not seen the figures.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** They were given to us.

**Senator Flynn:** That was nearly two months ago. I am not too sure that only the smaller provinces will lose seats. If we were to continue with the present formula, other provinces other than the smaller provinces may lose seats.

**Senator Frith:** We are trying to solve the matter of speculation. The suggestion has been made now to take the speculation out and deal with 1981.

**Senator Flynn:** He said that under the census of 1981 and under the present formula some small provinces would gain seats, which they will not gain with the proposed formula. I say that if we were to keep the present formula—not this bill—on the basis of 1981, there would be other provinces which would gain more seats than they will under the proposed formula.

**Senator Frith:** He is talking about the smaller provinces.

**Senator Flynn:** All the provinces are losing seats.

**Senator Frith:** But he is talking about the smaller provinces.

**Senator Flynn:** You mean proportionately.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** I am talking about specific seats—the ones that would be provided to those provinces if I moved my amendment and it passes.

**Senator Flynn:** Well, it is up to the committee.

[Traduction]

**Le sénateur Frith:** Nous serions moins tatillons si nous adoptions l'amendement. C'est peut-être cela que nous devrions faire.

**Le sénateur Flynn:** Vous pouvez proposer l'amendement si vous y tenez, mais il y aura un vote par appel nominal, et il sera rejeté. Cela ne me dérange pas. Dans le compte rendu, on pourra lire que le sénateur Stewart a proposé l'amendement...

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Et qu'il a été adopté.

**Le sénateur Flynn:** S'il est adopté, ce sera votre responsabilité et celle du comité; cela, c'est une chose. Il me semble que vous avez convenu de souligner simplement que c'est une cause de préoccupations.

**Le sénateur Frith:** Sous réserve de ce que j'ai dit.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Madame la présidente, le sénateur Flynn est opposé à la formation de la première partie du commentaire du sénateur Frith, et le sénateur Nurgitz s'est opposé à cela parce qu'en un sens, ce n'est que pure spéculation. Nous pourrions nous en tenir au remaniement actuel, parce que nous avons les statistiques démographiques; il n'y a rien de spéculatif dans le recensement de 1981. Nous pourrions parler, dans la première partie, des sièges auxquels les petites provinces ont droit aux termes du remaniement actuel, ou de celui basé sur le recensement de 1981, sans parler des recensements de 1991 ou de 2001. Voilà pour l'argument de la spéculation.

**Le sénateur Flynn:** Je n'ai pas vu les chiffres.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** On nous les a fournis.

**Le sénateur Flynn:** C'était il y a presque deux mois. Je ne suis pas certain que seules les petites provinces perdront des sièges. Si nous maintenions la formule actuelle, d'autres provinces en perdraient également.

**Le sénateur Frith:** Nous essayons de régler la question de la spéculation. On a proposé d'en finir avec tout ce qui pourrait porter à spéculer et de ne parler que du remaniement basé sur le recensement de 1981.

**Le sénateur Flynn:** Il a dit que sur la base du recensement de 1981 et aux termes de la formule actuelle, certaines parmi les petites provinces perdront des sièges que la formule proposée ne leur permettra pas de récupérer. Je dis que si nous maintenions la formule actuelle, celle qui est basée sur le recensement de 1981, d'autres provinces gagneraient plus de sièges qu'aux termes de la nouvelle formule proposée dans le projet de loi.

**Le sénateur Frith:** Il parle des petites provinces.

**Le sénateur Flynn:** Toutes les provinces perdent des sièges.

**Le sénateur Frith:** Mais il parle des petites provinces.

**Le sénateur Flynn:** Vous voulez dire proportionnellement.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Je parle de sièges bien précis, ceux qui seraient accordés aux provinces si l'amendement que j'envisage de proposer était adopté.

**Le sénateur Flynn:** Il n'en tient qu'au comité.



[Text]

**Senator Frith:** What is the suggested wording now?

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** "Regrets the loss which will be caused by the passing of Bill C-74 of those seats to which the smaller provinces are entitled at this time under the present law". I emphasize the words "at this time". It is vague, but I think that covers it. We could say "are entitled as a consequence of the census of 1981".

**Senator Frith:** Either one.

**Senator Flynn:** At least for the record I would like to be able to question Mr. Hamel as to what really is the situation, what would be the proportion under the present law, which provinces would lose?

**The Chairman:** Mr. Hamel, are you prepared to answer Senator Flynn's question?

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** Madam Chairman, he has already answered those questions on the record. I realize that Senator Flynn has been busy with important business.

**Senator Flynn:** No. I was roasting under the Florida sun!

**Senator Nurgitz:** Honourable senators, perhaps this will solve matters. In an effort to bring this matter to a head, perhaps we could accept Senator Stewart's wording as being satisfactory to most honourable senators. Perhaps Senator Frith or I could move it. Perhaps we could accept the motion with that comment, and proceed from there.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** But that is only part of it. The other part is as follows:

regrets the fact that the additional seats, to which British Columbia and Alberta are entitled on the basis of the present law, have been put in jeopardy for the next election by the introduction of Bill C-74.

I think you understand the implications of what I am saying there. I am saying that if the present law had been allowed to operate, the redistribution would now be in place, and the Prime Minister could bring on an election this spring; and British Columbia and Alberta would have the extra seats to which the present law entitles them. Bill C-74 will give them some new seats, but it is quite conceivable that the present law, as Mr. Hamel has suggested, will not be in place in time for an election in, say, the spring of 1988.

**The Chairman:** May I ask the honourable senator to please address the Chair?

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** I was saying that if the present law had been allowed to apply in the case of the census of 1981, British Columbia and Alberta would already have their seats. What is happening now is that there is the possibility that if the Prime Minister decides to have an election in, say, 1987, or early 1988, the election would be fought on the basis of the redistribution founded on the 1971 census. It seems to me that that is really reprehensible.

[Traduction]

**Le sénateur Frith:** Comment se formule maintenant la proposition?

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** «déploire le fait que l'adoption du projet de loi C-74 fera perdre aux petites provinces les sièges auxquels la loi actuelle leur donne droit». Je mets l'accent sur le mot «actuelle». La proposition est vague, mais complète. Nous pourrions dire «auxquels elles ont droit conformément au recensement de 1981».

**Le sénateur Frith:** L'une ou l'autre version.

**Le sénateur Flynn:** J'aimerais pouvoir demander à M. Hamel quelle est vraiment la situation, c'est-à-dire quelle serait la proportion de sièges que les provinces perdraient aux termes de la loi actuelle.

**La présidente:** Monsieur Hamel, êtes-vous prêt à répondre à la question du sénateur Flynn.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Madame la présidente, il a déjà répondu à ces questions. J'imagine que le sénateur Flynn était occupé ailleurs.

**Le sénateur Flynn:** Non. Je me faisais bronzer sous le soleil de la Floride!

**Le sénateur Nurgitz:** Honorables sénateurs, j'ai peut-être une solution à proposer. Pour régler la question, nous pourrions convenir que l'observation présentée par le sénateur Stewart satisfait la plupart des honorables sénateurs. Le sénateur Frith et moi-même pourrions faire la proposition, nous pourrions l'accepter, accompagné de cette remarque et poursuivre.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Mais il ne s'agit que d'une partie de la proposition. L'autre partie se formule de la façon suivante:

... déplore le fait que sa présentation empêchera peut-être la Colombie-Britannique et l'Alberta de détenir aux prochaines élections les sièges supplémentaires auxquels la loi actuelle leur donne le droit.

Je pense que vous comprenez tout ce que j'entends par là. Je dis que si la loi actuelle avait été en vigueur, le remaniement des circonscriptions aurait été fait, et le Premier ministre pourrait déclencher des élections ce printemps; de plus, la Colombie-Britannique et l'Alberta compteraient les sièges supplémentaires auxquels la loi actuelle leur donne droit. Le projet de loi C-74 leur accorde de nouveaux sièges, mais il se peut fort bien que la loi actuelle, comme M. Hamel l'a indiqué, ne soit pas mise en œuvre à temps pour la tenue d'élections, disons, au printemps de 1988.

**La présidente:** Puis-je demander à l'honorable sénateur de bien vouloir s'adresser à la présidence?

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** J'ai indiqué que si la loi actuelle avait été en vigueur pour le recensement de 1981, la Colombie-Britannique et l'Alberta auraient déjà leurs sièges. Dans le moment, il se peut que si le Premier ministre décide de déclencher des élections, disons, en 1987, ou au début de 1988, la carte électorale en vigueur soit celle du recensement de 1971. Il me semble que cette situation est inadmissible.

[Text]

**Senator Nurgitz:** Could we not say that some members regret—because we know already that Senator Flynn does not agree, and I may not? Why could not the committee report and, as we have done before, indicate that some members of the committee regret the loss. Is that not really what the truth is?

**Senator Corbin:** That would be tantamount to a minority report.

**Senator Fairbairn:** We should say that it is a majority of the members.

**Senator Nurgitz:** That's fine.

**The Chairman:** Can we go with a majority? I think that is a fair analysis.

**Senator Corbin:** I cannot go along with that, Madam Chairman: There is no provision under our rules or within our parliamentary system for a minority report, implicit or explicit. The minute we say "some members" or "a majority does this", then it implies a minority. It has to be "the committee".

**Senator Macquarrie:** Surely "the majority" would be reflected in the report.

**Senator Corbin:** It should be "the committee".

**Senator Frith:** Let us not forget, as Senator Flynn has pointed out, that any member of the committee can make it clear that he did not agree with the committee's report. When the committee reports, it does not mean that anyone is prevented from standing up and saying, "That is what may have been reported, but I did not agree with it". One could say, "when it says 'the committee' it means the majority, but I did not agree with it".

**Senator Flynn:** We should not have the committee contradict itself. It would imply that, although the bill is reported without amendment the committee thinks the bill is bad.

**Senator Frith:** We use the word "regrets".

**The Chairman:** There have been many situations in the past where committees have not been unanimous in their approach to certain measures, and that is taken for granted.

**Senator Lewis:** If we are making a commentary, should we make a commentary on the undertaking that was given with regard to Senator Corbin's comment? That has been done in the past.

**Senator Flynn:** Not in the report. It has been done in the Senate.

**Senator Frith:** That is where it should be done. The chairman could add that.

**Senator Flynn:** The chairman could also say that Senator Stewart was not happy.

**The Chairman:** Have we reached any agreement?

**Senator Flynn:** I have moved that the bill be reported without amendment.

[Traduction]

**Le sénateur Nurgitz:** Ne pourrions-nous pas dire que certains membres déplorent la situation étant donné que nous savons déjà que le sénateur Flynn n'est pas d'accord et que je ne le suis peut-être pas non plus? Pourquoi le comité ne pourrait-il pas présenter son rapport et, comme nous l'avons déjà fait, indiquer que certains de ses membres déplorent la situation. N'est-ce pas vraiment le cas?

**Le sénateur Corbin:** Autant dire que ce serait un rapport minoritaire.

**Le sénateur Fairbairn:** Nous pourrions préciser qu'il s'agit de la majorité des membres.

**Le sénateur Nurgitz:** D'accord.

**La présidente:** Pouvons-nous indiquer qu'il s'agit de la majorité? Je pense que c'est une analyse assez juste de la situation.

**Le sénateur Corbin:** Je ne peux accepter cette proposition, madame la présidente. Ni notre règlement, ni notre régime parlementaire ne prévoit de dispositions concernant les rapports minoritaires, implicites ou explicites. Dès que nous précisons que «des membres» ou «la majorité des membres» font telle ou telle chose, on suppose qu'il s'agit d'une minorité. Il faut écrire «le comité».

**Le sénateur Macquarrie:** Il est certain que l'expression «la majorité» figurerait dans le rapport.

**Le sénateur Corbin:** Il faut écrire «le comité».

**Le sénateur Frith:** N'oublions pas, comme l'a souligné le sénateur Flynn, qu'un membre du comité peut indiquer qu'il ne souscrit pas au rapport du comité. Quand le comité présente son rapport, rien n'empêche un de ses membres de déclarer qu'il n'en approuve pas la teneur. Il peut préciser que les mots «le comité» désignent la majorité, lui excepté.

**Le sénateur Flynn:** Il ne faudrait pas que le comité se contredise. On supposerait ainsi que même si le comité rend compte du rapport sans amendement, il le juge insatisfaisant.

**Le sénateur Frith:** Nous employons le terme «déplore».

**La présidente:** Il est arrivé bien souvent par le passé que les comités n'ont pas agi à l'unanimité et l'on ne s'en ai jamais formalisé.

**Le sénateur Lewis:** Si nous formulons une observation, devrait-il y être question de l'engagement qui a été donné à propos de la remarque du sénateur Corbin? Cela s'est déjà fait.

**Le sénateur Flynn:** Pas dans le rapport. On l'a fait au Sénat.

**Le sénateur Frith:** C'est là qu'il faudrait le faire. La présidente pourrait faire cette précision.

**Le sénateur Flynn:** La présidente pourrait aussi préciser que le sénateur Stewart n'était pas satisfait.

**La présidente:** En est-on arrivé à un accord?

**Le sénateur Flynn:** J'ai proposé qu'il soit fait rapport du projet de loi sans amendement.



[Text]

**Senator Frith:** And I have moved an amendment to that. If I have the consent of the committee, I believe that the wording should be that which has been settled upon between Senator Nurgitz and Senator Stewart.

**The Chairman:** I believe I have the wording. It is:

That the bill be reported without amendment, but with the following comment: The committee regrets the loss which will be caused by the passing of Bill C-74 of those seats to which the smaller provinces are entitled at this time under the present law.

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** We backed off from that as being vague. The wording should be:

are entitled under the present law as a consequence of the readjustment based on the 1981 census.

Or:

are entitled under the present law as applied to the 1981 census.

**The Chairman:** And it continues on to say:

"To which the smaller provinces are entitled under the present law as a consequence of the 1981 census, and further regrets the fact that the additional seats to which British Columbia and Alberta are entitled on the basis of the present law have been put in jeopardy for the next election by the introduction of Bill C-74."

**Senator Stewart (Antigonish-Guysborough):** That would satisfy me.

**Senator Flynn:** What other provinces will lose seats that they would have gained otherwise? In other words, have we considered all the possibilities?

**Senator Frith:** None under the 1981 census.

**The Chairman:** Honourable senators, you have heard the motion in amendment. Is it agreed?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** No.

**The Chairman:** All those in favour of the motion in amendment, please raise your hand.

All those against the motion in amendment please raise your hand.

I declare the motion in amendment carried.

**Senator Frith:** We should report to the chamber tomorrow so that the bill has at least the possibility of receiving third reading tomorrow. Of course, we will have to get the necessary leave.

**The Chairman:** Shall I report Bill C-74 to the Senate without amendment but with the comments I have just read?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Then the bill will be reported.

**Senator Frith:** Do you need a draft?

[Traduction]

**Le sénateur Frith:** Et j'ai proposé un amendement. Avec le consentement du comité, je crois qu'il faudrait adopter la formulation à propos de laquelle se sont entendus les sénateurs Nurgitz et Stewart.

**La présidente:** Je crois avoir en note la formulation choisie qui est la suivante:

Que le projet de loi soit rapporté sans amendement, mais avec la remarque suivante: Le comité déplore le fait que l'adoption du projet de loi C-74 fera perdre aux petites provinces des sièges auxquels la loi actuelle leur donne droit.

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Nous avons conclu que cette formulation était vague. Il faut dire:

Auxquels la loi actuelle leur donne droit par suite de la révision de la carte électorale fondée sur la recensement de 1981.

Ou:

Auxquels la loi actuelle leur donne droit conformément au recensement de 1981.

**La présidente:** Je poursuis:

... «fera perdre aux petites provinces des sièges auxquels la loi actuelle leur donne droit, conformément au recensement de 1981, et que sa présentation empêchera peut-être la Colombie-Britannique et l'Alberta de détenir aux prochaines élections les sièges supplémentaires auxquels la loi actuelle leur donne droit.»

**Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough):** Cette formulation me satisfait.

**Le sénateur Flynn:** Quelles autres provinces perdront les sièges qu'elles auraient acquis dans d'autres circonstances? Autrement dit, avons-nous envisagé toutes les possibilités?

**Le sénateur Frith:** Aucune autre, conformément au recensement de 1981.

**La présidente:** Honorables sénateurs, acceptez-vous la proposition d'amendement?

**Des voix:** Oui.

**Des voix:** Non.

**La présidente:** Que tous ceux qui approuvent la motion d'amendement veuillent bien lever la main.

Que tous ceux qui la rejettent veuillent bien lever la main.

Je déclare la motion d'amendement adoptée.

**Le sénateur Frith:** Nous devrions faire rapport du projet de loi à la Chambre demain pour qu'il ait la possibilité d'être lu pour la troisième fois le même jour. Bien entendu, nous devons obtenir le consentement nécessaire.

**La présidente:** Dois-je rapporter le projet de loi C-74 au Sénat sans amendement, accompagné de la remarque que j'ai lue?

**Des voix:** Oui.

**La présidente:** On en fera donc rapport.

**Le sénateur Frith:** Voulez-vous l'avoir par écrit?



[Text]

**The Chairman:** We will just use the wording.

**Senator Frith:** Madam Chairman, you will take into account that we want you to make the relative comments under the statutory law.

**The Chairman:** Yes.

The committee adjourned.  
ed490;-1

[Traduction]

**La présidente:** Je me contenterai du texte que j'ai.

**Le sénateur Frith:** Madame la présidente, vous tiendrez compte du fait que nous voulons que vous formuliez les remarques pertinentes conformément à la loi en général.

**La présidente:** Oui.

La séance est levée.



















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

#### APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Ramon J. Hnatyshyn, P.C., M.P., President of the Queen's Privy Council for Canada and Government House Leader.

L'honorable Ramon J. Hnatyshyn, c.p., député Président du conseil privé de la Reine pour le Canada et leader du gouvernement à la Chambre des communes.



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85-86

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985-1986

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## Legal and Constitutional Affairs

## Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Tuesday, February 25, 1986

Le mardi 25 février 1986

Issue No. 41

Fascicule n° 41

**First proceedings on:**

**Premier fascicule concernant:**

The examination of Bill C-65, "An act to amend the Royal Canadian Mounted Police Act and other Acts in consequence thereof"

L'étude du Projet de loi C-65, «Loi modifiant la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada et d'autres lois en conséquence»

and

et

The Examination of the subject-matter of Bill C-67, "An Act to amend the Parole Act and the Penitentiary Act" and the subject-matter of Bill C-68, "An Act to amend the Parole Act, the Penitentiary Act, the Prisons and Reformatories Act and the Criminal Code"

L'étude de la teneur du projet de loi C-67, «Loi modifiant la Loi sur la libération conditionnelle de détenus et la Loi sur les pénitenciers» et de la teneur du projet de loi C-68, «Loi modifiant la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, la Loi sur les pénitenciers, la Loi sur les prisons et les maisons de correction et le Code criminel»

(Continued on next page)

(Suite à la page suivante)



APPEARING:

The Honourable Perrin Beatty, P.C., M.P.,  
Solicitor General of Canada

---

COMPARAÎT:

L'honorable Perrin Beatty, c.p., député,  
solliciteur général du Canada

---

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*  
The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Cools	MacEachen
Doyle	(or Frith)
Fairbairn	Macquarrie
Flynn	Robertson
Godfrey	Robichaud
Hastings	*Roblin
Lewis	(or Doody)

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in the Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Robichaud for that of the Honourable Senator Corbin (*February 25, 1986*).

The name of the Honourable Senator Hastings for that of the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*) (*February 25, 1986*).

The name of the Honourable Senator Godfrey for that of the Honourable Senator McElman (*February 25, 1986*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président:* L'honorable Joan Neiman  
*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Cools	MacEachen
Doyle	(ou Frith)
Fairbairn	Macquarrie
Flynn	Robertson
Godfrey	Robichaud
Hastings	*Roblin
Lewis	(ou Doody)

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Robichaud substitué à celui de l'honorable sénateur Corbin (*le 25 février 1986*).

Le nom de l'honorable sénateur Hastings substitué à celui de l'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*) (*le 25 février 1986*).

Le nom de l'honorable sénateur Godfrey substitué à celui de l'honorable sénateur McElman (*le 25 février 1986*).

**ORDERS OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, February 13, 1986:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Doyle, seconded by the Honourable Senator David, for the second reading of the Bill C-65, intituled: "An Act to amend the Royal Canadian Mounted Police Act and other Acts in consequence thereof".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doyle moved, seconded by the Honourable Senator Robertson, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate, December 17, 1985:

"With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Macdonald (*Cape Breton*):

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine the subject-matter of the Bill C-68, intituled: "An Act to amend the Parole Act, the Penitentiary Act, the Prisons and Reformatory Act and the Criminal Code", in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be authorized to examine the subject-matter of the Bill C-67, intituled: "An Act to amend the Parole Act and the Penitentiary Act", in advance of the said Bill coming before the Senate or any matter relating thereto.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du 13 février 1986:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Doyle, appuyé par l'honorable sénateur David, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-65, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada et d'autres lois en conséquence».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doyle propose, appuyé par l'honorable sénateur Robertson, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du 17 décembre 1985:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Macdonald (*Cape Breton*).

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-68, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, la Loi sur les pénitenciers, la Loi sur les prisons et les maisons de correction et le Code criminel», avant que ce projet de loi ne soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Projet de loi C-67, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur la libération conditionnelle de détenus et la Loi sur les pénitenciers», avant que ce projet de loi ne soit soumis au Sénat ou toute question s'y rattachant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 25, 1986  
(56)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met, at 11:00 a.m., this day, the Chairman the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Cools, Doyle, Fairbairn, Godfrey, Hastings, Neiman, Nurgitz. (7)

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald Macdonald, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Appearing:* The Honourable Perrin Beatty, P.C., M.P., Solicitor General of Canada.

## Witnesses:

## (On Bill C-65):

Mr. J. Michael Shoemaker, Q.C., Senior Assistant to the Deputy Solicitor General, Police and Security Branch.

## (On the subject-matter of Bills C-67 and C-68):

Mr. Andrew Graham, Director General, Corrections Policy Directorate, Policy Branch.

The Committee in compliance with its Order of Reference dated February 13, 1986 commenced its consideration of Bill C-65, intituled: "An Act to amend the Royal Canadian Mounted Police Act and other Acts in consequence thereof".

The Minister made a statement and with Mr. Shoemaker, answered questions.

The Committee in compliance with its Orders of Reference dated December 17, 1985 commenced consideration of the subject-matter of Bill C-67, intituled: "An Act to amend the Parole Act and the Penitentiary Act" and of the subject-matter of Bill C-68, intituled: "An Act to amend the Parole Act, the Penitentiary Act, the Prisons and Reformatories Act and the Criminal Code".

The Minister made a statement and with Mr. Graham answered questions.

At 12:40 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 25 FÉVRIER 1986  
(56)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 heures sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (présidente).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Cools, Doyle, Fairbairn, Godfrey, Hastings, Neiman, Nurgitz. (7)

*Également présent:* De la Bibliothèque du Parlement: M. Donald Macdonald, attaché de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Comparent:* L'honorable Perrin Beatty, c.p., député, solliciteur général du Canada.

## Témoins:

## (Sur le projet de loi C-65):

M. J. Michael Shoemaker, c.r., premier sous-solliciteur général adjoint, Direction de la police et de la sécurité.

## (Sur la teneur des projets de loi C-67 et C-68):

M. Andrew Graham, directeur général, Direction des politiques sur les questions correctionnelles.

Conformément à son ordre de renvoi du 18 février 1986, le Comité entreprend l'étude du projet de loi C-65: «Loi modifiant la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada et d'autres lois en conséquence».

Le ministre fait une déclaration et, avec l'aide de M. Shoemaker, répond aux questions.

Conformément à ses ordres de renvoi du 17 décembre 1985, le Comité entreprend l'étude de la teneur du projet de loi C-67, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur la libération conditionnelle de détenus et la Loi sur les pénitenciers» et la teneur du projet de loi C-68, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, la Loi sur les pénitenciers, la Loi sur les prisons et les maisons de correction et le Code criminel».

Le ministre fait une déclaration et avec l'aide de M. Graham, répond aux questions.

A 12 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, February 25, 1986

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 11.00 a.m. to consider Bill C-65, to amend the Royal Canadian Mounted Police Act and other Acts in consequence thereof and to consider Bill C-67, to amend the Parole Act and the Penitentiary Act and to consider Bill C-68, to amend the Parole Act, the Penitentiary Act, the Prisons Act and Reformatories Act and the Criminal Code.

**Senator Joan Neiman (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, as you know, we have with us today our Solicitor General, the Honourable Perrin Beatty. We are very pleased to welcome you, Mr. Minister.

Mr. Beatty has advised me that he can spare us an hour and a half this morning, and, since we have a considerable amount of proposed legislation here, I suggest that we start with the proposed RCMP bill. Then, if we have enough time, we will deal with Bills C-67 and C-68 and at least get from you, Mr. Minister, some overview on these bills which, I understand, are still in committee stage on the other side.

**The Honourable Perrin Beatty, P.C., M.P., Solicitor General of Canada:** Those bills are out of the committee and are at the report stage at the moment in the House of Commons.

**The Chairman:** In that case, if we are not able to find the time today to get answers to all of our questions with respect to those bills, perhaps you might be able to find time to come back and see us again when they come to the Senate.

**Mr. Beatty:** Gladly, Madam Chairman.

**The Chairman:** Thank you. Perhaps, then, without any further delay, you would give us your statement, Mr. Minister.

**Mr. Beatty:** Thank you very much, Madam Chairman and honourable senators. I am pleased to have the opportunity today to appear before the Senate committee on Bill C-65, to amend the RCMP Act, and to respond to any questions the committee may have with regard to this proposed legislation.

**Senator Hastings:** Madam Chairman, do we have copies of the minister's statement?

**Mr. J. Michael Shoemaker, Q.C., Senior Assistant, Deputy Solicitor General, Police and Security Branch:** Senator, we did not re-produce copies of the statement, but I would be happy to share my copy with the senator if he would like to do that.

**Mr. Beatty:** Madam Chairman, as several members of this committee are aware, the immediate predecessor to Bill C-65, which was Bill C-13, received extensive consideration by this committee in 1984. However, for the benefit of those senators who are not familiar with this legislation, I would like to take a

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 25 février 1986

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 11 heures pour examiner le projet de loi C-65, Loi modifiant la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada et d'autres lois en conséquence, pour examiner le projet de loi C-67, Loi modifiant la Loi sur la libération conditionnelle de détenus et la Loi sur les pénitenciers, et pour examiner le projet de loi C-68, Loi modifiant la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, la Loi sur les pénitenciers, la Loi sur les prisons et les maisons de correction et le Code criminel.

**Le sénateur Joan Neiman (présidente)** occupe le fauteuil.

**La présidente:** Honorables sénateurs, comme vous le savez, nous accueillons parmi nous aujourd'hui le solliciteur général, l'honorable Perrin Beatty. Nous vous souhaitons la bienvenue, monsieur le ministre.

M. Beatty m'a dit qu'il pouvait nous consacrer une heure et demie de son temps ce matin. Comme nous sommes saisis de trois projets de loi assez volumineux, je propose que nous commençons par le projet de loi relatif à la GRC. S'il nous reste du temps, nous examinerons ensuite les projets de loi C-67 et C-68, du moins pour que vous puissiez, monsieur le ministre, nous brosser un tableau de ces projets de loi qui, crois-je savoir, en sont encore à l'étape de l'étude en comité dans l'autre endroit.

**L'honorable Perrin Beatty, c.p., député, solliciteur général du Canada:** Ces projets de loi ont franchi l'étape de l'étude en comité, et rapport en est actuellement fait à la Chambre des communes.

**La présidente:** Dans ce cas, si vous n'avez pas le temps de répondre aujourd'hui à toutes nos questions au sujet de ces projets de loi, vous pourriez peut-être comparaître à nouveau devant nous lorsque le Sénat en sera saisi.

**M. Beatty:** Certainement, madame la présidente.

**La présidente:** Merci. Je vous laisse donc la parole sans plus tarder, monsieur le ministre.

**M. Beatty:** Merci beaucoup madame la présidente et honorables sénateurs. Je suis très heureux de comparaître aujourd'hui devant le Comité sénatorial chargé d'étudier le projet de loi C-65, Loi modifiant la Loi sur la GRC, et de répondre aux questions de ses membres à ce sujet.

**Le sénateur Hastings:** Madame la présidente, avons-nous des exemplaires de la déclaration du ministre?

**M. J. Michael Shoemaker, c.r., premier sous-solliciteur général adjoint, Direction de la police et de la sécurité:** Sénateur, nous n'avons fait aucune photocopie de la déclaration du ministre, mais je serais heureux de partager ma copie avec vous si vous le désirez.

**M. Beatty:** Madame la présidente, comme plusieurs membres du Comité le savent, le projet de loi C-13, qui était le pré-décesseur immédiat du projet de loi C-65, a été examiné attentivement par le Comité sénatorial en 1984. Toutefois, pour le bénéfice des sénateurs qui ne connaissent pas bien ce texte de



*[Text]*

few moments to discuss the history and purpose of the legislation and to review how it has advanced to the bill which is before you today.

The legislation proposals are based on the recommendations of the Marin Commission. The Marin report, submitted to Parliament in March of 1976, together with the changing management styles within the force, underlined the need to update the RCMP Act which has remained virtually unchanged since its enactment in 1959. Legislative amendments to the RCMP Act were first introduced in 1978 as Bill C-50. However, this and subsequent bills all died on the Order Paper. Yet the amendments which were identified as essential in 1976 are now, a decade later, of even greater necessity and importance. The force must keep pace with new approaches in police personnel management, administrative efficiency and an increased demand for public accountability. The new legislation is necessary to guarantee appropriate rights and protections for the general public and for RCMP members themselves.

Madam Chairman, I commend Bill C-65 to this committee as progressive legislation which provides for these important rights and protections. The most important feature of the bill is the establishment of the RCMP public complaints commission, and procedures for the handling of complaints by the public against RCMP members. The public complaints mechanism provides an effective and meaningful response to the call for an independent review of complaints.

The second important feature of Bill C-65 relates to the establishment of procedures to deal with matters internal to the force, such as grievances of individual members, disciplinary and discharge matters. The most significant aspect of these proposed procedures relates to the review process and, in particular, to the establishment of an External Review Committee. This review authority will be external to the RCMP. It will be independent of it and it will be able to look into certain grievance decisions, formal disciplinary sanctions and discharge or demotion.

Madam Chairman, while Bill C-65 is essentially derived from Bill C-13, there have been some revisions arising from the careful consideration of the legislation, both by the Senate committee and by the House of Commons legislative committee. I would like, therefore, to take a few moments to outline the central modifications to the legislation which have been adopted since this committee considered it as Bill C-13.

As a result of the committee's study which was conducted in 1984, two substantive amendments were made to Bill C-13. The first is the abolition of one level of appeal for disciplinary and discharge matters, namely the three-officer board of appeal. Now the first level of hearing will be a three-person board, instead of one officer, and an appeal will lie directly from it to the Commissioner and the External Review Committee. This modification is based upon the need to significantly reduce time delays that have become evident in the force's experience.

*[Traduction]*

loi, j'aimerais prendre quelques instants pour faire l'historique de ce projet de loi, expliquer son objet et dire comment il a abouti au projet de loi dont vous êtes saisis aujourd'hui.

Les mesures législatives proposées sont fondées sur les recommandations de la Commission Marin. Le rapport Marin, qui a été déposé au Parlement en mars 1976, ainsi que l'évolution des styles de gestion au sein de la GRC, ont fait ressortir la nécessité d'actualiser la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, qui n'avait subi presque aucune modification depuis 1959, année de sa promulgation. Des modifications ont été proposées pour la première fois en 1978 sous la forme du projet de loi C-50. Toutefois, ce projet de loi et les projets de loi suivants sont tous restés en plan au Feuilleton. Pourtant, les modifications que l'on jugeait essentielles en 1976 sont encore plus impératives 10 ans plus tard. La Gendarmerie doit évoluer au même rythme que les nouvelles méthodes de gestion du personnel policier, doit être gérée de façon efficace et doit satisfaire à l'obligation grandissante de rendre compte. La nouvelle loi garantira des droits et des moyens de protection appropriés au grand public comme aux membres de la Gendarmerie.

Madame la présidente, le projet de loi C-65 contient des dispositions progressistes dans lesquelles sont prescrits ces droits et ces moyens de protection importants. La disposition la plus importante du projet de loi est la constitution de la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada, qui sera chargée d'étudier les plaintes du public contre des membres de la GRC. La constitution de cette Commission garantira l'examen des plaintes du public par un organisme indépendant.

Il y a un deuxième élément dans le projet de loi C-65. Il s'agit de l'élaboration de procédures relatives à des questions internes comme les griefs présentés par des membres, la discipline et le renvoi. L'aspect le plus important des procédures proposées a trait au processus d'examen et plus particulièrement à la création d'un comité externe d'examen. Il convient de souligner qu'un membre de la Gendarmerie ne pourra en faire partie. Le Comité pourra examiner des décisions rendues à la suite de la présentation d'un grief, des mesures disciplinaires graves, des renvois et des rétrogradations.

Madame la présidente, le projet de loi C-65 ressemble fort au projet de loi C-13, mais il n'en est pas la copie conforme. En effet, certaines révisions y ont été apportées à la suite de l'examen approfondi qu'en ont fait le Comité sénatorial et le Comité législatif de la Chambre des communes. Si vous le permettez, j'aimerais parler brièvement des principales modifications qui ont été adoptées après que votre Comité eût examiné le projet de loi C-13.

Deux modifications majeures ont été apportées au projet de loi C-13 après que votre Comité l'eût étudié en 1984. La première réside dans l'abolition de l'un des niveaux d'appel pour les mesures disciplinaires et les renvois. Désormais, le premier niveau de procédure applicable aux griefs sera celui d'un comité d'arbitrage constitué de trois personnes, au lieu d'une. Tout appel sera interjeté directement au commissaire et au Comité externe d'examen. Cette modification a été apportée parce que l'expérience a montré qu'il faut raccourcir considérablement les délais.



## [Text]

The second significant modification relates to the ground for discharge from or demotion within the force. Previously, three grounds were provided, two of which were conduct-related, and can be better dealt with in the disciplinary process. Now unsatisfactory performance constitutes the sole basis for discharge or demotion under the act. The effect of this change is to have two distinct processes in Bill C-65: the disciplinary process, which deals exclusively with a member's conduct, and the discharge and demotion process, which is confined to a member's performance of duties.

Madam Chairman, there were other matters of prime concern to the Senate committee; those have been addressed by the government, albeit not by specific legislative amendments. During this committee's previous study of the proposed amendments, the Attorney General of British Columbia, the Honourable Brian Smith, stated his preference for having the public complaints against the RCMP handled by the provincial police commissions as opposed to a national body. Mr. Smith's concerns in this regard were subsequently the subject of extensive review, and I am pleased to advise the committee that Mr. Smith now acknowledges the need for a national body such as the public complaints commission and has indicated his support in correspondence.

Another concern expressed by Mr. Smith was that there was no provision in this legislation for the provincial Attorneys General to be kept informed of the complaints procedure. I wish to assure the committee that I intend to rectify this deficiency by directing that the Commissioner of the RCMP include in the rules that he makes to govern RCMP investigations of public complaints a requirement that the provincial Attorneys General be kept informed at all stages of the complaints procedure.

I might just digress, Madam Chairman, to elaborate on this particular point because it is an important one. I would like to point out that the bill has built into it a procedure whereby the provinces can have appointments to the national body. For example, the chairman of a provincial complaints commission could be appointed to the national body. When a hearing was held, it would be mandatory that the representative from that particular province sit on the particular panel that was hearing the complaint, and indeed, he might be the only person. This was designed to strike a balance to ensure that there were national standards that were met and that, in dealing with a national force such as the RCMP, we had a national body looking at it but, at the same time, to ensure that where the RCMP was operating as a contract force to the provinces, there was provincial input as well and that the needs of provincial jurisdictions were accommodated within that national structure. I think that is something that helps to meet some of the concerns that were expressed by Mr. Smith and some of the other provincial Attorneys General.

Je suis persuadé que grâce aux consultations soutenues avec des représentants provinciaux, consultations qui ont fait suite

## [Traduction]

La deuxième modification importante se rapporte aux motifs de renvoi et de rétrogradation. Dans la version précédente, le législateur prévoyait trois motifs de renvoi, dont deux avaient trait à la conduite du membre; on croit qu'il est préférable de les assujettir à la procédure disciplinaire. En vertu de la nouvelle loi, un rendement insatisfaisant constitue le seul motif de renvoi ou de rétrogradation. Ce changement a pour effet de créer deux processus distincts dans le projet de loi C-65: le processus disciplinaire, qui se rapporte exclusivement à la conduite d'un membre, et le processus de renvoi et de rétrogradation, qui se limite à l'exercice des fonctions que lui impose la loi.

Madame la présidente, il y a d'autres questions auxquelles le Comité sénatorial s'est intéressé et que le gouvernement a examinées, mais n'a pas jugé bon d'incorporer dans le nouveau projet de loi. Ainsi, au cours de l'examen de la version précédente fait par le Comité sénatorial, le procureur général de la Colombie-Britannique, l'honorable Brian Smith, avait dit souhaiter que les plaintes du public contre la GRC soient examinées par des commissions de police provinciales et non par un organisme national. Les craintes de M. Smith à ce sujet ont par la suite fait l'objet d'un examen approfondi, et je suis heureux d'apprendre au Comité que M. Smith reconnaît désormais la nécessité d'un organisme national comme la Commission des plaintes du public, comme en témoigne le courrier qu'il nous a fait parvenir.

M. Smith avait également fait remarquer que le projet de loi ne contenait aucune disposition en vertu de laquelle les procureurs généraux des provinces seraient tenus au courant de la procédure de règlement des plaintes. Je désire assurer au Comité que je compte corriger cette lacune en enjoignant au commissaire de la GRC de prévoir, dans les règles qu'il édicte au sujet des enquêtes de la GRC sur des plaintes du public, une disposition voulant que les procureurs généraux des provinces soient tenus au courant à toutes les étapes de la procédure de règlement des plaintes.

Madame la présidente, je me permets de faire une courte digression à ce sujet parce qu'il s'agit, à mon avis, d'une question importante. Je tiens à souligner que le projet de loi est conçu de telle façon que les provinces peuvent être représentées au sein de l'organisme national. A titre d'exemple, le président d'une commission provinciale des plaintes pourrait être nommé au sein de l'organisme national. Au cours d'une audience, il serait obligatoire que le représentant de cette province fasse partie du groupe chargé d'examiner la plainte; il pourrait même être la seule personne chargée de le faire. Cette disposition vise à établir un équilibre. En effet, lorsque des normes nationales doivent être respectées et que des forces de police nationales comme la GRC sont en cause, un organisme national doit être créé, mais comme la GRC fournit des services policiers aux provinces, il est nécessaire que ces dernières puissent avoir voix au chapitre. Je crois que cette façon de procéder permet d'apaiser quelques-unes des craintes qu'ont exprimées M. Smith et d'autres procureurs généraux.

I am convinced that because of ongoing consultations with provincial representatives following the Senate hearings, we

## [Text]

aux audiences du Sénat, on a su répondre aux préoccupations des provinces tout en maintenant les objectifs de la législation.

Madam Chairman, the House of Commons legislative committee has also recently conducted extensive hearings on Bill C-65, and has heard from a number of witnesses, including the Association of 17 Divisions and the division staff relations representatives who made representations on behalf of the members of the RCMP. As a consequence of the witnesses' submissions, a number of important amendments to Bill C-65 were adopted which I propose to review briefly at this time. The first major change to Bill C-65 relates to the present representation before the External Review Committee. Previously, persons giving evidence before the External Review Committee could be represented by counsel only. The bill has now been amended to allow for representation by either counsel or a representative from within the force at a hearing before the External Review Committee.

A second significant amendment to Bill C-65 relates to public complaints in respect of the conduct of a member of the force. Previously, Bill C-65 provided that the public could complain about any conduct of an RCMP member. Bill C-65 has now been amended to provide that the complaint must relate only to a member's conduct in the performance of any duty or function under the act.

Again, I might simply digress here to explain the reason for that. I felt that it was appropriate to make that amendment, Madam Chairman, because I could certainly see the possibility that frivolous complaints could be made against a member of the RCMP relating to his personal conduct off-duty, and that this sort of public hearing into an individual's personal conduct would be something that could represent a gross invasion of the privacy of members of the force. We certainly recognize that there are standards of behaviour that should be met at all times by members of the force, but we have tried to balance against that the fact that these are also human beings and Canadian citizens who have the right to privacy and therefore should not be subjected to harassment or to frivolous complaints relating to off-duty conduct. The real goal of the body was to ensure that, where an individual is operating in his capacity as a member of the RCMP, he should be held accountable and the public should be able to complain, certainly, in that instance and have the matter fully investigated.

**Senator Hastings:** Will you read that amendment again?

**Mr. Beatty:** Previously senator, Bill C-65 provided that the public could complain about any conduct of an RCMP member. At the House of Commons stage we amended it to provide that a complaint must relate only to a member's conduct in the performance of any duty or function under the act. For example, if you were living next door to a member of the RCMP and you did not like the fact that he was holding parties on Saturday night that were keeping you awake, you could not lay a complaint with the Public Complaints Commission as a means of getting at your neighbour, because it is not related to his official function as a member of the RCMP. What we are

## [Traduction]

have been able to deal with the provinces' concerns while respecting at the same time the aims of the legislation.

Madame la présidente, le Comité législatif de la Chambre des communes a récemment tenu des audiences sur le projet de loi C-65 et a entendu un certain nombre de témoins, notamment l'Association des 17 Divisions et les représentants divisionnaires des relations fonctionnelles qui ont témoigné au nom des membres de la Gendarmerie. À la suite de ces comparutions, d'importants amendements ont été apportés au projet de loi C-65. Permettez-moi de les passer rapidement en revue. Le premier grand changement concerne la représentation des témoins devant le Comité externe d'examen. Dans la version précédente, les personnes appelées à comparaître devant le Comité pouvaient se faire représenter par un avocat seulement. Désormais, elles peuvent l'être soit par un avocat, soit par un membre de la Gendarmerie.

Un autre amendement important a été adopté. Il concerne les plaintes du public à l'égard de la conduite d'un membre de la Gendarmerie. Dans la version précédente, il était stipulé qu'un membre du public pouvait porter plainte à l'égard de toute conduite d'un membre de la GRC. Dans la nouvelle version du projet de loi, la plainte doit se rapporter uniquement à la conduite d'un membre dans l'exercice des fonctions que lui impose la loi.

Permettez-moi de faire une autre parenthèse pour vous expliquer les raisons de ce changement qui est, à mon avis, justifié, madame la présidente, parce qu'un membre pourrait fort bien faire l'objet d'une plainte injustifiée à cause de sa conduite personnelle en dehors de ses heures de travail; ce genre d'enquête sur la conduite personnelle d'un membre constituerait certainement une grave violation de sa vie privée. Nous savons que les membres de la Gendarmerie doivent en tout temps satisfaire à certaines normes de conduite, mais nous avons voulu tenir compte du fait qu'ils sont également des êtres humains et des citoyens qui ont le droit de préserver leur vie privée et ne doivent donc pas être harcelés ou faire l'objet de plaintes sans fondements au sujet de leur conduite en dehors de leurs heures de travail. Le véritable motif qui sous-tend la création de cette Commission est le suivant: lorsqu'un policier agit en sa qualité de membre de la Gendarmerie, il doit en être tenu pour responsable et le public doit pouvoir porter plainte, s'il le juge nécessaire.

**Le sénateur Hastings:** Pourriez-vous répéter ce que vous venez de dire?

**M. Beatty:** Dans la version précédente du projet de loi C-65, sénateur, le public pouvait porter plainte au sujet de tout comportement d'un membre de la Gendarmerie. La Chambre des communes a jugé préférable de la modifier, pour faire en sorte qu'une plainte soit déposée uniquement à l'égard de la conduite d'un membre dans l'exercice des fonctions que lui impose la loi. Ainsi, si vous avez comme voisin un membre de la Gendarmerie et que vous lui en voulez parce qu'il organise des réceptions le samedi soir et que cela vous empêche de dormir, vous ne pourriez pas vous en prendre à lui en déposant une plainte auprès de la Commission des plaintes du public parce que son comportement ne correspond pas aux fonctions offi-



## [Text]

trying to do is differentiate between the "public" and "private" lives of member of the force.

Now another amendment adopted in respect of the public complaints process concerns the authority of the Public Complaints Commission to investigate a complaint. Previously the provisions of Bill C-65 implied an investigative capacity of the commission. In order to make this investigative capacity explicit, the appropriate sections have now been amended to give the Public Complaints Commission clear authority to investigate a complaint.

In addition to the substantive amendments to Bill C-65, Madam Chairman, there are a number of amendments adopted by the legislative committee which, although of a more technical nature, will undoubtedly serve to enhance the legislation as a whole. For example, all provisions in both Bill C-65 and the RCMP Act have been amended to provide for non-sexist language. Madam Chairman, these revisions to Bill C-65 have the full support of the legislative committee and are acknowledged as significantly improving the legislation. I hope that the Senate committee will support me when I say that upon passage of Bill C-65, the new amended RCMP Act will represent comprehensive, progressive legislation which will benefit most members of the RCMP and the citizens of Canada alike for many years to come.

Pour conclure, Madame la présidente, je tiens à souligner que l'adoption de ce projet de loi a déjà été retardée à plusieurs reprises. Les modifications que nous proposons d'apporter à la Loi sur la GRC se font donc attendre depuis longtemps. Par conséquent, je prie les membres de ce Comité de coopérer et d'en permettre l'adoption dans les plus brefs délais. Nous pourrions ainsi modifier la Loi sur la GRC de manière à ce qu'elle corresponde aux exigences de notre époque et aux besoins de la GRC et de ses agents. Merci, Madame la présidente.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Minister. Senator Hastings, would you like to begin?

**Senator Hastings:** I was interested in the amendment that you made with respect to "on duty and off duty conduct of a constable, or a member of the force," Mr. Minister, because I experienced an episode in a small Alberta town. A bonspiel, in these towns, is a very gala event. The constable was curling in the bonspiel and participating in a game. On the next sheet of ice there was a considerable amount of alcohol being consumed. He chose to ignore it—rightly so I think. However, a member of the town who thought otherwise—in the interest of peace and good order and protection of society, complained that the constable did not fulfil his duty with respect to the law. The officer was summarily transferred. How would that be dealt with under this act now? Would that be included in "off duty" and you would not deal with the complaint?

**Mr. Beatty:** I might ask Mr. Shoemaker to comment. My guess though, senator, would be that a complaint was really, in this instance, in the nature of a dereliction of duty, that in fact the officer had an obligation to act in this particular case and

## [Traduction]

cielles qu'il remplit en tant que membre de la Gendarmerie. Nous avons voulu établir une distinction entre la vie «publique» et vie «privée» des membres.

Nous avons adopté un autre amendement au sujet des pouvoirs d'enquête de la Commission des plaintes du public. Dans la version précédente du projet de loi C-65, il n'était pas dit expressément que la Commission avait des pouvoirs d'enquête. Pour corriger cette lacune, nous avons modifié les articles appropriés pour que soient expressément prescrits les pouvoirs d'enquête de la Commission.

Outre les modifications de fond qu'il a apportées au projet de loi C-65, madame la présidente, le Comité législatif a adopté de nombreux autres amendements qui sont plutôt de nature technique mais qui rehausseront sans aucun doute la qualité du projet de loi dans son ensemble. Ainsi, toutes les dispositions du projet de loi C-65 et de la Loi sur la GRC ont été réécrites dans un langage non sexiste. Madame la présidente, ces modifications ont reçu l'appui sans réserve du Comité législatif et sont considérées comme des améliorations importantes. J'espère que le Comité sénatorial conviendra avec moi que la nouvelle Loi sur la Gendarmerie royale du Canada est une loi progressiste qui profitera à la plupart des membres de la GRC et aux citoyens du Canada pendant de nombreuses années.

In conclusion, Madam Chairman, I would like to point out that passage of this bill has been postponed on several occasions. Therefore, the amendments which we are now proposing to make to the RCMP Act have been a long time coming. Consequently, I urge the members of this Committee to cooperate and to adopt these amendments as quickly as possible. We want to amend the RCMP Act so that it keeps pace with the times and meets the needs of the RCMP and its officers. Thank you, Madam Chairman.

**La présidente:** Merci, monsieur le ministre. Sénateur Hastings, voulez-vous commencer?

**Le sénateur Hastings:** Ce que vous venez de dire au sujet de la conduite durant les heures de travail et en dehors des heures de travail d'un policier ou d'un membre de la Gendarmerie m'a beaucoup intéressé, monsieur le ministre, à cause d'un fait dont j'ai été témoin dans une petite ville de l'Alberta. Dans ces collectivités, un «bonspiel» est une manifestation très importante. Un policier participait à un match de curling. Sur la glace à côté de lui, d'autres joueurs étaient en train de consommer une quantité considérable d'alcool. Le policier a choisi—avec raison, je crois—de les ignorer. Toutefois, un membre de la communauté qui pensait autrement, dans l'intérêt de la paix et de l'ordre, et de la protection de la société, s'est plaint que le policier n'avait pas rempli ses fonctions d'agent de la paix. Ce dernier a été transféré sommairement. Comment la nouvelle loi serait-elle appliquée dans pareille situation? Considérait-on que le policier n'était pas en service et refuserait-on de prendre la plainte en considération?

**M. Beatty:** J'aimerais demander à M. Shoemaker de répondre. Je crois toutefois que, dans cet exemple, le policier a manqué à son devoir. Il était dans l'obligation d'agir et a choisi de ne pas le faire. A mon avis, si la Commission était saisie d'un



[Text]

chose not to. My submission is that, in this particular case, the commission could take a look at that. What we are not trying to do is give an immunity to members of the force from doing their duty where they are required to do it. We are saying that, where things take place that are clearly unrelated to their professional conduct as members of the force, that should not be subject to the review.

The example I cited previously is one case of with the previous provision in the bill, where, you could find that somebody who disliked a member of the force could lodge a frivolous complaint relating to completely off-duty conduct and state that, "This individual holds wild parties at night." Should it, as a consequence, be investigated by the commission? In our view this would represent a gross invasion of the officer's right to privacy and would be an unfair use of that procedure. Perhaps Mr. Shoemaker would want to elaborate. My guess, though, would be that we would find that the allegation was that there was a dereliction of duty and, consequently, whether there had been a dereliction of duty could be investigated by the commission.

**Mr. Shoemaker:** The only other aspect I can add to it, and I agree with the minister, is that at this point in time, with the new amendment, the Public Complaints Commission will have the authority to make that decision; whether or not it was off duty, on duty, or a dereliction of duty.

**Senator Hastings:** Or dereliction of duty, yes.

**Mr. Shoemaker:** Previously, with the way that the Public Complaints Commission enabling authority read, there was no doubt that the commission would investigate that complaint. In the current circumstance at least the opportunity would be available to make a determination, and I think the determination would be made in favour of the complainant.

**Senator Hastings:** The complainant?

**Mr. Shoemaker:** Yes; to investigate it. They may not conclude that it was a misconduct on the part of the member, but I think that they would take it under their jurisdiction.

**Senator Hastings:** Even though he was off duty?

**Mr. Shoemaker:** Even though he was off duty. "Off duty" and "on duty" are most difficult terms in the context of peace officer responsibilities. When is an RCMP officer on duty and off duty in the context of peace officer responsibilities? This amendment is meant, as the minister stated, to get away from what is really a frivolous or vexatious complaint to which the commission can say with real respect, "This is not one that we can legitimately hear."

**Senator Hastings:** With respect to the Public Complaints Commission, I notice that no member of the RCMP can be a member. Can an ex-member of the RCMP be a member?

**Mr. Beatty:** Yes. There was an amendment proposed senator, at report stage in the House of Commons to prevent an ex-member of the force from serving. The government rejected that because we felt that you do not bear a scarlet letter by virtue of the fact that you were once a member of the force. The concept with conflict of interest is that you should have no

[Traduction]

tel cas, elle l'examinerait. Nous ne voulons pas exempter les membres de la Gendarmerie d'exercer leurs fonctions lorsqu'ils sont tenus de le faire, mais nous croyons que lorsque surviennent des situations qui n'ont aucun rapport avec leur conduite professionnelle en tant que membres de la Gendarmerie, ils ne doivent pas être l'objet de plaintes.

Il y a quelques instants, je donnais l'exemple, susceptible de se produire avec la disposition précédente du projet de loi, d'une personne qui pouvait en vouloir à un membre de la Gendarmerie; une plainte injustifiée aurait pu être déposée au sujet de la conduite de ce membre en dehors de ses heures de travail. La plaignant aurait pu dire que le membre organise de folles soirées. La Commission devrait-elle faire enquête à ce sujet? Si elle le faisait, elle violerait, à notre avis, la vie privée de ce membre; cette façon de procéder serait injuste. Mais M. Shoemaker veut peut-être ajouter autre chose. Pour en revenir à votre exemple, je crois que la Commission aurait eu à déterminer si le policier a bien manqué à son devoir.

**M. Shoemaker:** Je souscris à l'opinion du ministre et je désire simplement ajouter que, en vertu de la nouvelle loi, il incombera à la Commission des plaintes du public de déterminer si le policier était ou non en service et s'il a manqué à son devoir.

**Le sénateur Hastings:** S'il a manqué à son devoir, oui.

**M. Shoemaker:** Avec la version précédente, il ne faisait aucun doute que la Commission aurait étudié la plainte. Dans les circonstances actuelles, la Commission aurait tout au moins la possibilité de se prononcer, et je crois qu'elle se prononcerait en faveur du plaignant.

**Le sénateur Hastings:** En faveur du plaignant?

**M. Shoemaker:** Oui, de faire enquête. Elle pourrait en arriver à la conclusion que le membre s'est conduit correctement, mais je crois qu'elle accepterait d'examiner la plainte.

**Le sénateur Hastings:** Même si le policier n'était pas de service?

**M. Shoemaker:** Oui. Il est difficile de faire la distinction entre les expressions «durant les heures de travail» et «en dehors des heures de travail» dans le cas, par exemple, d'un membre de la GRC qui a des responsabilités en tant qu'agent de la paix. Comme le ministre l'a expliqué, le but de cet amendement est de permettre à la Commission de déclarer, dans le cas d'une plainte injustifiée, qu'elle n'a pas été constituée pour examiner les plaintes de cette nature.

**Le sénateur Hastings:** En ce qui concerne la Commission des plaintes du public, je constate que les membres de la GRC ne peuvent en faire partie. En va-t-il de même pour un ex-membre?

**M. Beatty:** Oui. À l'étape du rapport à la Chambre, un amendement consistant à interdire à un ex-membre de la Gendarmerie d'être nommé au sein de la Commission a été proposé. Le gouvernement l'a rejeté parce qu'il croit que le fait d'avoir déjà été membre de la Gendarmerie ne constitue pas un motif d'interdiction valable. Ce qui importe vraiment, c'est que

[Text]

present encumbrance that prevents you from discharging your duties as fully as possible. It may very well be that a former member of the RCMP would be extremely well suited to serve on a body like this and we did not feel that we should be precluded from choosing the best qualified people. The concern was simply that when somebody was on service as a member of the force at the present time there would be an apparent conflict of interest there because he had continuing present responsibilities which could very well conflict with the responsibilities on the commission.

**Senator Hastings:** With respect to the commission, you will consult the provincial authorities with respect to the appointment of a member. Is the final authority vested in you in case you do not accept a recommendation from it?

**Mr. Beatty:** Yes, they are Governor in Council appointments. What we would see happening, though, with the Public Complaints Commission, is that, if there is a provincial complaints commission that is being set up, a very logical person to sit on the national body would be the chairman of the provincial commission. This would allow for a much more seamless transfer.

The other thing senator that is related to this is that the process of receiving a complaint is very open. By going to a provincial body, a provincial complaints commission, by going to a local branch of the RCMP, by going to the federal commission itself, complaints could be received. We want to make it as easy as possible and as seamless as possible so that our constitutional divisions in Canada do not pose insurmountable problems for citizens who feel aggrieved.

**Senator Hastings:** You said in your opening remarks that they have appointments. Am I confusing something here? They really do not have an appointment, they have a recommendation.

**Mr. Beatty:** Well, we expect that the recommendations they are making will be accepted. But, ultimately, responsibility is vested with the Governor in Council, I believe.

**Mr. Shoemaker:** That is right.

**Senator Hastings:** Incidentally, my first note said to welcome the Honourable Perrin Beatty. I am sorry I forgot I was to do so.

**Mr. Beatty:** Thank you, senator. It is my pleasure; this is my first opportunity to be here.

**Senator Hastings:** It is your first opportunity. We welcome you and look forward to participating with you in the legislation that is before us.

**Mr. Beatty:** Thank you, senator, very much.

**The Chairman:** Thank you.

**Mr. Beatty:** The particular section is on page 46, Part VI, section 45.29 subparagraph 2 which states:

A member of the Commission for a contracting province shall be appointed after consultation with the Minis-

[Traduction]

rien n'empêche les membres de la Commission de s'acquitter le plus consciencieusement possible de leurs fonctions. Il se pourrait fort bien qu'un ancien membre de la Gendarmerie soit extrêmement bien placé pour faire partie d'un organisme comme la Commission, et nous avons estimé que rien ne devait nous empêcher de choisir les personnes les plus compétentes. Nous avons simplement voulu éviter qu'un membre actif de la Gendarmerie soit nommé au sein de la Commission, ce qui pourrait créer une situation de conflit d'intérêts, car les responsabilités de ce membre pourraient fort bien être contraires à celles de la Commission.

**Le sénateur Hastings:** S'agissant de la Commission, vous consulterez les autorités provinciales au sujet de la nomination d'un membre. Est-ce à vous qu'il incombera de prendre une décision finale si vous refusez d'accepter la recommandation d'une province?

**M. Beatty:** Oui, les membres seront nommés par le gouvernement en conseil. Dans le cas de la Commission des plaintes du public, si une province se dote d'une commission des plaintes, il serait tout à fait logique que le président de cette commission fasse partie de la Commission nationale. De cette façon, le transfert se ferait en douceur.

L'autre aspect de cette question, sénateur, est le suivant: le processus de dépôt d'une plainte est très ouvert. Un plaignant peut s'adresser à un organisme provincial, à une commission des plaintes provinciales, à une section locale de la GRC, à la commission fédérale comme telle. Nous voulons rendre les choses aussi faciles que possible, de sorte que nos divisions constitutionnelles ne créent aucun problème insurmontable pour les citoyens qui se sentent lésés.

**Le sénateur Hastings:** Dans vos propos du début vous avez dit que les provinces pourront nommer des membres. Suis-je en train de confondre deux choses? Elles ne nommeront pas des membres, elles feront des recommandations, n'est-ce pas?

**M. Beatty:** Eh bien! nous nous attendons à ce que leurs recommandations soient acceptées. Mais, en fin de compte, je crois que la responsabilité incombe au Gouverneur en conseil.

**M. Shoemaker:** C'est exact.

**Le sénateur Hastings:** Incidemment, j'avais indiqué comme premier point de mes notes de souhaiter la bienvenue à l'honorable Perrin Beatty. Je suis désolé, mais je l'ai oublié.

**M. Beatty:** Merci, sénateur. Il me fait plaisir de comparaître pour la première fois ici.

**Le sénateur Hastings:** Vous comparez pour la première fois. Nous vous souhaitons la bienvenue et nous nous réjouissons de participer avec vous à l'étude du projet de loi qui nous a été confié.

**M. Beatty:** Merci beaucoup, sénateur.

**La présidente:** Merci.

**M. Beatty:** L'article qui nous intéresse se trouve à la page 46, Partie VI. Il s'agit du paragraphe 45.29(2) qui se lit comme suit:

Le représentant d'une province contractante est nommé membre de la Commission après consultation avec le



[Text]

ter or other elected representative responsible for police affairs in that province.

So it is a consultative procedure.

**Senator Hastings:** One more question. With respect to the authority vested in the Commissioner to suspend without pay, can you give me some criteria that would be used in invoking that rather harsh treatment? Is that authority vested in city police chiefs generally, or when complaints are made? What is the criterion that you use in deciding whether to suspend without pay, in a situation where a man could be without pay for a year or 18 months before the situation is resolved?

**Mr. Beatty:** It is something which is done, senator, very infrequently at the present time and would be done very infrequently in the future. There would be extraordinary cases.

The difficulty that we can see is where an individual, for example, is charged with a crime so serious that he would find himself doing time behind bars while awaiting trial and would still draw full pay as an officer within the RCMP. The concern we had was that it might bring the administration of justice into disrepute. This issue came up in the House of Commons both in committee and at report stage, and indeed an amendment was moved there to permit us only to suspend a member with pay. The feeling of the force and of the government was that in some extraordinary cases—if a police officer were charged with committing murder, for example—to have an officer sitting behind bars waiting for a trial and still drawing full pay as a member of the force was something that, in our view, would bring the administration of justice into disrepute. However, the decision to suspend the pay of a member of the force would be instantly grievable by that member. He would have that right. Additionally, if he were found not guilty and if he were reinstated, obviously the government and the force would have the obligation to make good any loss of pay that he had suffered.

The other concern that we had was that it is currently possible within the public service, in cases which are quite grave, to suspend a member of the public service without pay. What we did not want to do was to create a privileged group within the RCMP which would be treated differently from any other group in the federal employ.

With respect to powers at the municipal or provincial level to suspend people without pay, perhaps Mr. Shoemaker could comment.

**Mr. Shoemaker:** Senator, it is universal that police forces in Canada, in the ultimate discretion, have the ability to suspend without pay. Again, as is the case with the RCMP, it is very unusual to use that kind of authority. It is the sort of example where there is almost a division between the admission of the act taking place and the involvement of the officer, who may plead that there were extraneous circumstances which would ameliorate the sentence. Such a matter would be so serious to the force that it would be a cloud on the full integrity of the force to continue to allow that member to draw pay. I think

[Traduction]

Ministre ou autre représentant élu qui y est responsable des questions policières.

Il s'agit donc d'un processus consultatif.

**Le sénateur Hastings:** Une autre question. En ce qui concerne l'autorité conférée au commissaire de suspendre un membre de la force sans salaire. Pouvez-vous me nommer certains critères qui seront invoqués pour imposer ce traitement assez sévère? Les chefs de police municipaux sont-ils investis en général de ce pouvoir ou en disposent-ils uniquement lorsque des plaintes sont portées? Sur quel critère vous fondez-vous pour décider de suspendre un employé sans salaire, dans le cas par exemple d'une personne qui pourrait être privée de son salaire pendant un an ou 18 mois en attendant le règlement de la question?

**M. Beatty:** Cela se fait, sénateur, très rarement à l'heure actuelle et il en sera de même à l'avenir. Il y aura des cas d'exception.

Le problème qui peut se poser est le suivant. Une personne accusée d'un crime tellement grave est incarcérée en attendant son procès et continue à toucher son plein salaire de membre de la Gendarmerie royale. Nous avons eu peur que cela discrédite l'administration de la justice. Cette question a été soulevée tant au Comité de la Chambre des communes qu'à l'étape du rapport et un amendement a alors été proposé afin de nous permettre seulement de suspendre un membre avec salaire. La Gendarmerie et le gouvernement étaient d'avis que dans certains cas d'exception—un agent de police accusé de meurtre par exemple—l'administration de la justice tomberait en discrédit si cette personne se retrouvait derrière les barreaux en attendant son procès et continuait à toucher son plein salaire de membre de la Gendarmerie. Toutefois, un membre de la force qui serait suspendu sans salaire pourrait en appeler immédiatement d'une telle décision. Il en aurait le droit. En outre, s'il était déclaré non coupable et était réintégré dans la force, celle-ci et le gouvernement auraient de toute évidence l'obligation de lui rembourser le salaire qu'il n'a pas touché.

L'autre crainte que nous avions c'était qu'il est possible à l'heure actuelle dans la Fonction publique, dans les cas très graves, de suspendre un employé sans salaire. Nous ne voulions pas privilégier un groupe au sein de la GRC, cela est très inhabituel. C'est le genre d'exemple où il y a presque un désaccord entre l'admission de la perpétration de l'acte et la participation de l'agent, lequel peut invoquer des circonstances extrinsèques qui réduiraient la peine. Une telle affaire serait tellement grave pour la force qu'elle nuirait à son intégrité en continuant à verser son salaire à l'employé. Je crois que le commissaire a

En ce qui concerne les pouvoirs aux niveaux municipal ou provincial de suspendre un employé sans salaire, M. Shoemaker pourrait peut-être vous dire quelques mots.

**M. Shoemaker:** Sénateur, toutes les forces policières au Canada, en vertu d'un pouvoir discrétionnaire, peuvent suspendre un employé sans salaire. Je le répète une fois de plus, comme c'est le cas pour la GRC, cela est très inhabituel. C'est le genre d'exemple où il y a presque un désaccord entre l'admission de la perpétration de l'acte et la participation de l'agent, lequel peut invoquer des circonstances extrinsèques qui réduiraient la peine. Une telle affaire serait tellement grave pour la force qu'elle nuirait à son intégrité en continuant à verser son salaire à l'employé. Je crois que le commissaire a



[Text]

that the Commissioner said that there have been three to five cases of suspension in the last six to eight years.

**Senator Hastings:** I have noticed that, in municipal cases, there are two or three routes that are used in such investigations. The police officer may just be transferred to other duties while he is under investigation or he may be suspended with pay during the investigation. I could never see any consistent administration of a case where a police officer is investigated. I have heard the minister say that this provision will be used very rarely.

**Mr. Beatty:** It must be, senator. I understand your concern that it should not be used in a capricious way. There should be some uniform standard put into place. In that way, the public and the members of the force will have some confidence in the system. It was just our feeling that there are some cases wherein it is so patent that an individual should not continue to receive pay because the charge against him is very serious that that power should still be vested in the Commissioner. Because of the impact which it has upon individual lives, however, it is a power that should not be used frivolously.

**Mr. Shoemaker:** I will simply add, senator, that it is very important that such a matter be grievable, because it means that the officer or member involved has an opportunity to have his case heard by the External Review Committee, an independent authority outside the context of the administration of the force.

**Senator Hastings:** It would be done immediately, would it?

**Mr. Shoemaker:** Immediately, yes.

**Senator Godfrey:** I would like to raise a point which is familiar to our witness. I refer to the publication of the standing orders of the Royal Canadian Mounted Police.

**Mr. Beatty:** Which section of the bill are you referring to, Senator Godfrey?

**Senator Godfrey:** That is the problem.

**Mr. Beatty:** Far be it from me to instruct a Senate committee on the rules of relevance.

**Senator Godfrey:** Mr. Beatty and I were co-chairmen of the Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments for a period of approximately five years. Throughout those five years we never had a disagreement, as far as I can remember. The reason for that was that I always had great respect for Mr. Beatty's judgment. I always followed it rather than do otherwise.

In 1980, Mr. Beatty was quite rightly concerned about the fact that the RCMP were exempted, under the Statutory Instruments Act, from publishing their standing orders. The result of his concern was that we actually held a meeting of the committee with the Deputy Commissioner Marcoux and Chief Superintendent Drew to discuss this matter. Of course, I went along with the views of Mr. Beatty in this regard and signed a letter dated November 21, 1980. I think that I should read some extracts from that letter so as to establish my point. We had originally put forward the position that not only should the

[Traduction]

déclaré qu'environ quatre employés avaient été suspendus au cours des 6 ou 8 dernières années.

**Le sénateur Hastings:** J'ai remarqué qu'au niveau municipal, deux ou trois avenues s'offrent pour ces enquêtes. L'agent de police peut tout simplement se voir confier d'autres fonctions pendant l'enquête ou être suspendu sans salaire. Il n'y a aucune constante. J'ai entendu le Ministre dire qu'on invoquera très rarement cette disposition.

**M. Beatty:** Il le faut sénateur. Je reconnais comme vous qu'il ne faudrait pas y recourir de façon irréfléchie. Il faudrait fixer une norme uniforme pour que le public et les membres de la force aient confiance dans le système. Nous avons tout simplement cru que dans certains cas flagrants une personne ne doit pas continuer à toucher son salaire étant donné la gravité de l'accusation portée contre elle et que ce pouvoir doit être conféré au commissaire. Étant donné le poids de sa décision sur le sort des autres il ne doit pas toutefois l'utiliser à la légère.

**M. Shoemaker:** J'ajouterai simplement, sénateur, qu'il est très important qu'on puisse en appeler d'une telle décision étant donné que l'officier ou le membre de la force en cause peut ainsi faire entendre son grief par le Comité externe d'examen, une autorité indépendante de la Gendarmerie.

**Le sénateur Hastings:** Sauf erreur, la cause ne serait-elle pas entendue immédiatement?

**M. Shoemaker:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** J'aimerais soulever un point que connaît bien notre témoin. Je veux parler de la publication des ordres permanents de la Gendarmerie royale canadienne.

**M. Beatty:** A quel article du projet de loi faites-vous allusion, sénateur Godfrey?

**Le sénateur Godfrey:** C'est là le problème.

**M. Beatty:** Loin de moi l'idée de vouloir apprendre à un Comité du Sénat les règles de la pertinence.

**Le sénateur Godfrey:** M. Beatty et moi-même avons été environ cinq ans coprésidents du Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires. Si je me souviens bien au cours de cette période nous avons toujours été d'accord. Il en a été ainsi parce que j'ai toujours eu beaucoup de respect pour le jugement de M. Beatty. Je l'ai toujours suivi.

En 1980, M. Beatty s'inquiétait à juste titre du fait que la GRC n'était pas tenue, en conformité de la Loi sur les textes réglementaires, de publier ses ordres permanents, ce qui nous a incités à faire comparaître le Sous-commissaire Marcoux et le Surintendant principal Drew afin de discuter de cette question. Il va sans dire que je partageais l'opinion de M. Beatty à cet égard et que j'ai signé une lettre en date du 21 novembre 1980. Je crois devoir en lire certains extraits pour bien exposer mon point de vue. Nous avions à l'origine non seulement établi que les ordres permanents devaient être publiés mais qu'ils

**[Text]**

standing orders be published, but they ought to go through the regular process. On page 2 of that letter, we stated:

Notwithstanding our observations, both Deputy Commissioner Marcoux and Chief Superintendent Drew referred to the need for speed which sometimes attends the making and issuing of Standing Orders. They were concerned that the need to send draft copies of Standing Orders to the Clerk of the Privy Council for examination before they are made would pose an administrative burden on the Force.

We went on to say:

However, we became aware in the course of our conversation that the number of Standing Orders and amendments to Standing Orders made each year is large and we now appreciate that the burden of dealing with them under the Statutory Instruments Act may well be very great on the Force, on the Registrar of Statutory Instruments and on the Legal Advisers to the Privy Council Office.

The last paragraph of the letter states:

Having looked into this matter more deeply, we now appreciate that it does not appear possible under the Statutory Instruments Act to exempt a regulation from scrutiny in draft by the Legal Advisers without also exempting it from either registration or publication. It may be, however, that some arrangement could be made whereby Standing Orders are exempt from scrutiny by the Legal Advisers to the Privy Council Office and from registration but are nonetheless published regularly in the Canada Gazette.

Inspired by Mr. Beatty's idea, the committee, which is now chaired by Senator Nurgitz and Mr. Kaplan, wrote a letter to him. I do not have its date on my copy. I simply want to read from one paragraph of that letter:

We believe the passage of Bill C-65 offers a good opportunity to resolve both concerns in a satisfactory manner. The Joint Committee's proposal is that the Bill be amended to provide that the Statutory Instruments Act does not apply to the Standing Orders made pursuant to the Royal Canadian Mounted Police Act but that an additional clause require these instruments to be published in the Canada Gazette within a fixed period after their coming into force. This clause would only apply prospectively, on the understanding that the R.C.M.P. would publish any Standing Orders previously made as time and resources permit. Bill C-65 is now before the Senate and has been referred to the Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs. Senator Nurgitz is Deputy Chairman of this Committee and has been asked to inform other members of that Committee of our proposal.

I would simply like to know the reaction of the minister.

**Mr. Beatty:** I assume that the letter is still in the mail, senator.

**Senator Nurgitz:** I should point out two things, Mr. Beatty. First, the letter is not only not in the mail, it has not yet been

**[Traduction]**

devaient suivre le processus normal. A la page 2 de cette lettre nous disions:

Malgré nos observations, tant le Sous-commissaire Marcoux que le Surintendant principal Drew ont fait allusion à la rapidité avec laquelle il faut parfois rédiger et publier des ordres permanents. Ils s'inquiétaient que l'obligation de faire parvenir des copies de projets d'ordres permanents au greffier du Conseil privé aux fins d'examen avant qu'ils ne soient publiés, n'impose un fardeau administratif à la Force.

Nous disions ensuite:

Nous nous sommes toutefois rendu compte au cours de notre conversation que le nombre annuel d'ordres permanents et de modifications à ces derniers est important et nous constatons maintenant que la tâche qui incomberait à la Force, au registraire des textes réglementaires et aux conseillers juridiques auprès du bureau du Conseil privé pourrait être énorme.

Nous disons au dernier paragraphe de la lettre:

Ayant étudié plus à fond cette question, nous sommes maintenant en mesure de dire qu'il ne semble pas possible aux termes de la Loi sur les textes réglementaires d'exempter un règlement en cours de rédaction de l'examen par les conseillers juridiques sans l'exempter également de l'homologation ou de la publication. On pourrait toutefois peut-être en arriver à s'entendre pour que les ordres permanents ne soient ni étudiés par les conseillers juridiques du Conseil privé et ne soient ni homologués mais qu'ils soient malgré tout publiés régulièrement dans la Gazette du Canada.

Inspiré par l'idée de M. Beatty, le Comité que président maintenant le sénateur Nurgitz et M. Kaplan, a adressé à ce dernier une lettre. La date de cette dernière ne figure pas sur ma copie. Je veux tout simplement en lire un paragraphe.

Nous croyons que l'adoption du projet de loi C-65 permet de résoudre les deux problèmes de façon satisfaisante. Le Comité mixte propose que le projet de loi soit modifié de manière à prévoir que la Loi sur les textes réglementaires ne s'applique pas aux ordres permanents édictés conformément à la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada et que l'on y ajoute un article prévoyant que ces textes soient publiés dans la Gazette du Canada dans un délai prescrit après leur entrée en vigueur. Cet article ne produirait ses effets que dans l'avenir, la GRC ayant accepté de publier tout ordre permanent pris antérieurement selon le temps et les ressources dont elle dispose. Le projet de loi C-65 est maintenant devant le Sénat et a été renvoyé au Comité permanent des questions juridiques et constitutionnelles. Le sénateur Nurgitz, le vice-président de ce Comité, a été prié de soumettre notre proposition aux autres membres du Comité.

J'aimerais simplement connaître la réaction du Ministre.

**M. Beatty:** Je suppose que la lettre n'a pas encore été livrée par la poste, sénateur.

**Le sénateur Nurgitz:** Je dois préciser deux choses, monsieur Beatty. Premièrement, non seulement la lettre n'est pas dans le



[Text]

sent. As soon as I get back to my office I will sign it. Secondly, the minister is here from the government and has attended in order to help us. The letter has not gone yet, Mr. Minister, I apologize.

**Senator Godfrey:** Oh, I apologize.

**Senator Nurgitz:** However, not to take anything away from Senator Godfrey's point, the letter will go.

**Mr. Beatty:** I knew that the post office was slow.

**Senator Godfrey:** That simply shows that we are still following Mr. Beatty's inspired leadership and that he still has great influence on the committee. That was my real purpose in quoting from this letter, which he has not yet received.

**Mr. Beatty:** Senator, I will certainly be glad to receive that letter. I appreciate your giving me warning; I had suspected that something was afoot when I saw, present at this committee meeting, Senator Nurgitz, yourself and Mr. Bernier. I knew that there was something of particular interest to be raised.

There is some difficulty in terms of making an amendment at this point, in that we have not reached the pre-study situation with respect to this bill as we have in the case of Bills C-67 and C-68. I am certainly sympathetic to the principle of as much openness as possible, however. I do not want to provide a complete response at the moment but I can say this—and I am surprised that you did not mention it, senator—that one of the undertakings that I gave and kept with respect to Bill C-65 was that we would include the so-called magic formula in all of the regulation-making authority, with the exception of the appointment of commissioned officers within the force, in order to ensure that there is no question but that orders made under Bill C-65 would be available to the committee and would be considered to be statutory instruments.

That is certainly the direction in which I would like to go.

**Senator Godfrey:** Your heart is still in the right place.

**Mr. Beatty:** I remember so well arguing in favour of openness within the RCMP. I am sure that they are anxious to co-operate in any way possible consistent with their responsibilities.

**Senator Godfrey:** I am sorry that this matter was not brought to your specific attention earlier.

**Mr. Beatty:** I appreciate the fact that you have raised the matter with me. I am quite prepared to discuss what sort of arrangements can be made with regard to the standing orders with the Regulations and Other Statutory Orders Committee or any other body. I am sure that the RCMP is enthusiastic about co-operating at all times.

I think that part of the amendments made by the House of Commons which are just coming into force, now say that an individual's former words cannot be held against him if he assumes new responsibilities. I do not know whether that applies here.

[Traduction]

courrier, elle n'a pas encore été expédiée. Dès que je retournerai à mon bureau, je la signerai. Deuxièmement, le Ministre représente ici le gouvernement et assiste à cette séance pour nous aider. La lettre n'a pas encore été expédiée, monsieur le Ministre. Je m'en excuse.

**Le sénateur Godfrey:** Je m'en excuse.

**Le sénateur Nurgitz:** Toutefois, pour ne rien enlever au point soulevé par le sénateur Godfrey, la lettre sera expédiée.

**M. Beatty:** Je savais que le service postal était lent.

**Le sénateur Godfrey:** Cela montre simplement que nous continuons à suivre le leadership avisé de M. Beatty et qu'il a toujours une grande influence sur le Comité. C'était mon véritable objectif en citant cette lettre qu'il n'a pas encore reçue.

**M. Beatty:** Sénateur, je serai à coup sûr heureux de recevoir cette lettre. Je vous remercie de m'en avertir; j'ai pensé qu'il se tramait quelque chose lorsque j'ai constaté votre présence, sénateur Nurgitz, ainsi que celle de M. Bernier. Je savais qu'un point revêtant d'un intérêt particulier serait soulevé.

Des difficultés se posent pour apporter une modification maintenant, étant donné que nous n'en sommes pas encore à l'étude préalable de ce projet de loi comme c'est le cas pour les projets de loi C-67 et C-68. Je souscris certes au principe de la plus grande ouverture possible. Je ne veux toutefois pas vous donner de réponse complète pour l'instant. Je puis toutefois dire—et je suis surpris que vous ne l'ayez pas mentionné, sénateur—que l'un des engagements que j'ai pris et que j'ai respecté en ce qui concerne le projet de loi C-65, c'était que nous incluions ce qu'on appelle la formule magique dans l'ensemble du pouvoir de réglementation, à l'exception de la nomination des officiers, commissionnés, afin que les ordres édictés en conformité du projet de loi C-65 seraient à la disposition du Comité et considérés comme des textes réglementaires.

C'est assurément dans cette direction que j'aimerais me diriger.

**Le sénateur Godfrey:** Vous avez toujours bon cœur.

**M. Beatty:** Je me rappelle tellement avoir plaidé en faveur de «l'ouverture» de la GRC. Je suis convaincu que la Gendarmerie est impatiente de collaborer de toutes les manières compatibles avec ses responsabilités.

**Le sénateur Godfrey:** Je suis désolé que cette question n'ait pas été portée plus tôt à votre attention.

**M. Beatty:** Je vous remercie d'avoir soulevé la question aujourd'hui. Je suis tout à fait disposé à discuter avec le Comité des règlements et autres textes réglementaires ou tout autre organisme des arrangements qui pourraient être conclus en ce qui concerne les ordres permanents. Je suis convaincu que la GRC acceptera toujours avec enthousiasme de collaborer.

Je crois qu'en vertu de certaines modifications apportées par la Chambre des communes qui viennent tout juste d'entrer en vigueur, la loi stipule maintenant que les paroles prononcées antérieurement par une personne ne peuvent être utilisées contre elle si elle assume de nouvelles responsabilités. Je ne sais pas si cela s'applique ici.



[Text]

**The Chairman:** I want to make one comment with respect to your remarks regarding the concerns of some of the provinces with the previous Bill C-13, particularly with respect to the way in which appointments were made and to the public complaints procedure. I am pleased to hear that Mr. Brian Smith, the Attorney General of British Columbia, now seems to be content with the proposed formula. He was the one provincial Attorney General who appeared before this committee. As I understand it, the new procedure is perfectly acceptable to the provinces.

**Mr. Beatty:** To the best of my knowledge, yes.

**Senator Nurgitz:** Mr. Minister, I cannot recall the Supreme Court case which dealt with the question of provincial authority over the federal force. It was a civil case.

**Mr. Shoemaker:** It was the Putnam Case.

**Senator Nurgitz:** The Supreme Court said that the authority for reviewing conduct of federally appointed police forces lies with the federal government.

**Mr. Shoemaker:** That is correct. It said that the administration of the force was a federal matter and that if a provincial authority involved itself in the sense of trying to get behind and into the affairs of the administration of the force it was *ultra vires*.

**Senator Nurgitz:** Notwithstanding the agreements between the force and certain provinces?

**Mr. Shoemaker:** Yes, notwithstanding the fact that we have section 20 agreements with some provinces.

**Senator Doyle:** At page 38 of the document, which is a comparison between Bill C-65, the Marin Commission and the present law and procedures for discharge and demotion, it says:

A board has: the power to summon oral and written evidence; the power to administer oaths; and the power to receive oral or affidavit evidence whether or not it would be admissible in a court.

On the next page I read:

Witnesses may also be represented by counsel, or a representative. Evidence that would be inadmissible in a court of law on the basis of privilege is inadmissible before a board. Beyond this, witnesses may be compelled to answer questions. Witnesses who are members of the Force are also compellable, but their evidence may not be used in subsequent disciplinary proceedings,—

There seems to be a contradiction between those two paragraphs as to what is admissible, what is not admissible, what is compellable and what is not compellable.

**Mr. Shoemaker:** You have brought us to one of the most difficult areas of administrative law—the implications of the Charter and compellability of witnesses. Generally, the concept of this bill is to make all witnesses and/or parties appearing compellable under law. In other words, they are forced to

[Traduction]

**La présidente:** Permettez-moi de faire une observation au sujet de vos remarques concernant les inquiétudes exprimées par certaines provinces à l'égard de l'ancien projet de loi C-13, surtout en ce qui concerne la façon dont les nominations étaient faites et la procédure concernant les plaintes du public. Je suis heureux d'apprendre que M. Brian Smith, le procureur général de la Colombie-Britannique, semble maintenant satisfait de la formule proposée. C'est le Procureur général provincial qui a comparu devant ce Comité. Si je comprends bien, la nouvelle procédure convient tout à fait aux provinces.

**M. Beatty:** Autant que je sache, oui.

**Le sénateur Nurgitz:** Monsieur le ministre, je ne puis me rappeler le nom de la cause dont a été raisie la Cour suprême et qui traitait de la compétence provinciale sur la Gendarmerie. C'était une cause civile.

**M. Shoemaker:** Il s'agissait de l'affaire Putnam.

**Le sénateur Nurgitz:** La Cour suprême avait statué que l'autorité habilitée à examiner la conduite de la force policière fédérale était le gouvernement fédéral.

**M. Shoemaker:** C'est exact. Le jugement disait que l'administration de la force était une question de compétence fédérale et que si l'autorité provinciale intervenait, c'est-à-dire essayait de s'immiscer dans les affaires de l'administration de la force, elle posait un geste inconstitutionnel.

**Le sénateur Nurgitz:** Malgré les ententes conclues entre la Gendarmerie et certaines provinces?

**M. Shoemaker:** Oui, malgré les ententes conclues avec certaines provinces en vertu des dispositions de l'article 20.

**Le sénateur Doyle:** A la page 38 du document établissant une comparaison entre le projet de loi C-65, la conclusions de la Commission Marin ainsi que la loi et les procédures actuelles, on peut lire ce qui suit sous la rubrique «renvoi et rétrogradation»:

Une commission a le pouvoir d'exiger des preuves orales et écrites de recevoir le serment et d'accepter les éléments de preuve fournis sous serment ou sous forme d'affidavit que ceux-ci soient ou non recevables devant un tribunal.

On lit à la page suivante:

Les témoins peuvent également être représentés par un avocat ou un représentant. Les éléments de preuve qui ne seraient pas recevables devant une cour de justice pour une question de privilège ne le sont pas devant une commission. En outre, les témoins peuvent être contraints de répondre aux questions. Les témoins qui sont membres de la force sont également contraints de répondre aux questions mais leur témoignage ne peut être utilisé dans des poursuites ultérieures.

Il semble y avoir une contradiction entre ces deux paragraphes quand à ce qui est recevable et non recevable, quant à ce qui est contraignable et non contraignable.

**M. Shoemaker:** Vous abordez-là l'un des domaines les plus complexes du droit administratif—les répercussions de la Charte et la contraignabilité des témoins. En général, ce projet de loi vise à rendre contraignable en vertu de la loi tous les témoins et parties qui comparaissent. Autrement dit, ils sont

[Text]

testify because the process of discharge and demotion—and it deals not only with discharge and demotion but informal discipline and, I believe, the complaints section as well—is such that the administrative process will not operate if the parties and witnesses do not testify. If you force an individual to testify, you must then provide him with the protection under law that the evidence he provides cannot be used against him in that proceeding or any other proceeding. That is an obligation under section 13 of the Charter and is also a carryover provision from the Canada Evidence Act. The reality is that one is compellable as a witness, but the testimony is only relevant to the process and it cannot be used against one in any other circumstance.

**Senator Doyle:** I am still confused as to the fact that one can be compelled to answer questions and, yet, one is protected in another session from doing anything that would not be admissible under rules of evidence.

**Senator Nurgitz:** Might I just comment? For example, if Senator Doyle and I were constables operating together when something took place for which we were charged, I would be a compellable witness against him and he would be a compellable witness against me. However, my own words could not be used against me in other proceedings. However, there may be other ways to get that very same evidence I have given.

**Mr. Shoemaker:** It is entirely useable. It also gives a clear indication to those who are bringing the action as to the exact context in which you are dealing—and perhaps additional leads. This is not unique in statute law. Section 13 of the Charter reinforces the Canada Evidence Act, the Ontario Evidence Act and other provincial evidence acts which have existed for many years. You can see, particularly in the administrative law process, that if a person could remain silent the process would break down. It is a cardinal principle that witnesses be compellable, but the testimony cannot be used against them in a subsequent or other proceeding. However, those who are proceeding with the action know full well what they are dealing with on the basis of the testimony. They know whether the line of approach is correct or incorrect and whether or not they are dealing with you unfairly.

**Senator Doyle:** If I am required as a witness in one of these proceedings, I shall hire Senator Nurgitz.

**Senator Nurgitz:** Now you are really in trouble. I suppose the other answer to that is to provide an avenue, as our friends to the south of us have done, and that is to refuse to answer. That is the situation that you see now, culminating in a breakdown under the Constitution. You can refuse to answer on the ground that it might incriminate you. This is compellable, but those words cannot be used against you.

**Mr. Shoemaker:** Yes, exactly.

**The Chairman:** It is a very fine line. I have here an analysis done by one of our legal counsel, Mr. MacDonald, who commented with respect to a case that was heard some time ago, namely *Willett vs. The Commissioner of the RCMP*. Mr. MacDonald did this analysis for me over a year ago with respect to Bill C-13 and some of the decisions that arose from

[Traduction]

tenu de témoigner parce que le processus de renvoi et de rétrogradation—et votre point concerne non seulement les renvois et les rétrogradations mais les mesures disciplinaires simples et, je crois, les plaintes—est tel que le processus administratif ne suivra pas son cours si les parties et les témoins ne témoignent pas. Lorsque vous obligez quelqu'un à témoigner, vous devez alors lui assurer que son témoignage ne peut être utilisé contre lui dans cette affaire ou dans n'importe quelle autre. Cette obligation est prévue à l'article 13 de la Charte et a été reprise de la Loi sur la preuve au Canada. Le fait est qu'une personne est contraignable comme témoin mais que son témoignage n'est pertinent qu'au processus et il ne peut être utilisé contre quiconque dans quelque autre circonstance.

**Le sénateur Doyle:** Je n'arrive toujours pas à comprendre pourquoi une personne peut être contrainte de répondre à des questions et être protégée en même temps par le droit de la preuve.

**Le sénateur Nurgitz:** Me permettez-vous une observation? Par exemple, à supposer que le sénateur Doyle et moi-même soyons des agents de la GRC et que des accusations soient portées contre nous pour un événement qui s'est produit alors que nous faisons équipe, je serais tenu de témoigner contre lui et vice et versa. Toutefois, mon témoignage ne pourrait, dans d'autres procès, être utilisé contre moi. Il pourrait y avoir d'autres moyens d'obtenir le même témoignage que le mien.

**M. Shoemaker:** Il serait tout à fait utilisable. Cela permettrait également aux personnes qui intentent les poursuites d'avoir une idée claire de la situation et peut-être de leur fournir d'autres indices. Il ne s'agit pas d'un cas exceptionnel de droit écrit. L'article 13 de la Charte renforce les dispositions de la Loi sur la preuve au Canada, de la Loi sur la preuve en Ontario et des autres lois provinciales qui existent depuis de nombreuses années. Le processus de droit administratif notamment s'effondrerait si une personne avait le droit de ne pas témoigner. Une personne est obligée de témoigner, mais son témoignage ne peut être utilisé contre elle dans d'autres procédures. Toutefois, ceux qui intentent des poursuites savent très bien à quoi s'attendre en se fondant sur votre témoignage. Ils savent si leur approche est bonne ou non et s'ils sont injustes ou non à votre égard.

**Le sénateur Doyle:** Si on m'oblige à témoigner au cours d'un de ces procès, j'embaucherai le sénateur Nurgitz.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous aurez de gros ennuis. Je suppose qu'on pourrait prévoir une autre solution, comme l'ont fait nos amis du Sud, soit celle de refuser de témoigner. C'est ce qui se passe actuellement et à cause de cela, le processus est en train de s'effondrer en vertu de la Constitution. Vous pouvez refuser de témoigner si vous risquez de vous incriminer. C'est votre droit, mais votre témoignage ne peut être utilisé contre vous.

**M. Shoemaker:** C'est exact.

**La présidente:** La différence est très subtile. J'ai ici une analyse qui a été faite par un de nos conseillers juridiques, M. MacDonald, et qui porte sur une affaire qui a eu lieu il y a quelque temps, soit l'affaire *Willett c. Le Commissaire de la GRC*. C'est une analyse que M. MacDonald a faite pour moi il y a plus d'un an et qui portait sur le projet de loi C-13 et sur



[Text]

that. The part of that analysis that interested me was a comment by the court on the right of a member to cross-examine those who have deposed or testified against him. Mr. MacDonald felt that under the procedure proposed in Bill C-13 these particular provisions were still inadequate or deficient. I wonder if that has been changed with respect to Bill C-65.

**Mr. Shoemaker:** Madam Chairman, I remember the *Willett* case but not in detail. However, I can tell you that the process of the RCMP floundered on the basis of natural justice. In other words, the person who was conducting the hearing precluded an examination of a witness by the party who was being complained against or being disciplined. This was a case that was almost airtight in terms of being defeated at the Federal Court level. The possibility of parties examining is now in this bill and there is no doubt that all of those who administer this bill know that if you preclude that procedure you will need to have an extraordinary reason for so doing. Therefore, the *Willett* case demonstrates that it is not necessary to have a provision in the law for allowing examination of witnesses, other than a general enabling provision, because it is so inherent in the law that you must allow a person the right of examination.

**The Chairman:** In the *Willett* case, it was cross-examination.

**Mr. Shoemaker:** Madam Chairman, it can be either direct or cross-examination but, in any case, either one is a necessary element of an administrative process.

**Senator Nurgitz:** In other words, full answer and defence?

**Mr. Shoemaker:** Yes, senator, full answer and defence. In this particular case, the *Willett* case, I understand that there were extraordinary reasons why the chairman of the board felt, in his own judgment, that he should preclude it, but it turned out that his processes were faulty and they had to go back and do it again.

**Senator Nurgitz:** Did that case go beyond the Federal Court of Appeal?

**Mr. Shoemaker:** I do not think so, sir. They went back and heard it again. I think the court said that there were ample grounds for discharge; it was simply that the process was faulty and the defendant was entitled to his due process.

**The Chairman:** There was a reference to a case of natural justice in the procedure.

**Mr. Shoemaker:** Yes. It was called a failure of natural justice.

**The Chairman:** Thank you. Are there any further questions, honourable senators? If there are none, I thank you very much, Mr. Minister, and Mr. Shoemaker with respect to Bill C-65.

Since we still have a little time, perhaps we can now proceed to at least a preliminary consideration of Bills C-67 and C-68.

[Traduction]

certaines décisions qui ont découlé de ce projet. La partie de l'analyse qui m'intéresserait le plus avait trait à une observation que le tribunal avait faite sur le droit d'un membre de contre-interroger ceux qui ont témoigné contre lui. D'après M. MacDonald, ces dispositions-ci étaient encore inadéquates, selon le projet de loi C-13. Je me demande si des changements ont été apportés à cet égard dans le projet de loi C-65.

**M. Shoemaker:** Madame la présidente, je me souviens de l'affaire Willett, mais pas de façon détaillée. Je peux vous dire que les méthodes utilisées par la GRC ont échoué parce qu'elles allaient à l'encontre du principe de la justice naturelle. Autrement dit, le responsable de l'audience a interdit à la partie qui faisait l'objet d'une plainte ou de mesures disciplinaires d'interroger un témoin. Nous étions presque convaincus que cette affaire serait déboutée par la Cour fédérale. Ce projet de loi contient des dispositions qui permettraient aux parties en cause d'interroger des témoins. Il n'y a pas de doute que ceux qui mettent en application les dispositions de ce projet savent qu'ils devront avoir de bonnes raisons de retirer ce droit. L'affaire Willett démontre qu'il n'est pas nécessaire d'avoir une disposition dans la loi qui permette d'interroger des témoins, sauf peut-être une disposition habilitante générale, parce qu'il est évident dans la loi qu'une personne a le droit d'interroger un témoin.

**La présidente:** Dans l'affaire Willett, il s'agissait du droit de contre-interroger.

**M. Shoemaker:** Madame la présidente, qu'il s'agisse d'un interrogatoire ou d'un contre-interrogatoire, les deux sont des éléments essentiels du processus administratif.

**Le sénateur Nurgitz:** Autrement dit, une réponse satisfaisante et une justification?

**M. Shoemaker:** Oui, sénateur, une réponse satisfaisante et une justification. En ce qui concerne l'affaire Willett, je crois comprendre que ce sont des raisons extraordinaires qui ont incité le président de la Commission à enlever ce droit. Toutefois, il s'est avéré que ses motifs étaient erronés de sorte qu'ils ont été obligés de recommencer.

**Le sénateur Nurgitz:** Cette affaire est-elle allée au-delà de la Cour d'appel fédérale?

**M. Shoemaker:** Je ne crois pas. Ils ont dû recommencer et entendre le témoignage. Je crois que le tribunal a trouvé qu'il y avait suffisamment de raisons pour prononcer un non-lien. Il y avait tout simplement eu erreur de procédure et l'accusé avait droit à un traitement équitable.

**La présidente:** On a fait allusion au principe de la justice naturelle dans la procédure.

**M. Shoemaker:** Oui. C'est ce qu'on avait appelé un déni de justice.

**La présidente:** Merci. Y a-t-il d'autres questions, honorables sénateurs? Sinon, je vous remercie, monsieur le ministre et monsieur Shoemaker, d'avoir répondu à nos questions sur le projet de loi C-65.

Puisqu'il nous reste encore un peu de temps, nous pourrions au moins entreprendre l'examen préliminaire des projets de loi C-67 et C-68.



[Text]

**Mr. Beatty:** Just while we are in the process of change here at the table, I can indicate that, in looking at the letter that was jointly signed by Senator Godfrey and myself, I see that the phraseology is used: "On the 25th ultimo". That, clearly, is Senator Godfrey's phraseology in that letter as opposed to mine.

**The Chairman:** Mr. Minister, do you have a statement that you would like to make with respect to these bills?

**Mr. Beatty:** Yes I have, Madam Chairman. I gather that the clerk has copies of my text and I will run through it quickly.

At the outset, I want to thank the committee for beginning its work so promptly and for giving me the opportunity to appear as its first witness. I do not wish to occupy too much of the committee's valuable time as I am certain that you have been well briefed on the contents of Bills C-67 and C-68 as amended by the legislative committee. However, I do want to emphasize the urgent need for the changes that the bills will introduce.

The provisions of Bill C-68 are of a technical nature, while the provisions of Bill C-67 will bring substantive changes to the conditional release of offenders serving their sentences in the federal correctional system. But whether they are technical or substantive, the changes are long overdue.

Je sais, par ailleurs, que vous connaissez bien la plupart des questions de principe qui sous-tendent le projet de loi C-67, étant donné que celui-ci a été précédé, il y a quelques années, par le projet de loi S-32, proposé par le Sénat. Certains d'entre vous ont d'ailleurs activement participé aux discussions de 1982 et de 1983.

Madam Chairman, there are several points that I wish to bring to the attention of the honourable members of the committee. This bill does not replicate the previous bills S-32 and C-35. While the protection of the public against the most dangerous offenders under sentence remains a primary objective of the bill, there are substantive differences between this proposed legislation and the two earlier ones.

The first major difference lies with the fact that this bill is not only concerned with the incapacitation of the most dangerous offenders, it also contains provisions that will make it possible for the best risks among inmates to be gradually released once they become eligible for day parole. The provisions ensuring the automatic review of all cases at first eligibility will not alter existing eligibility limits, nor will they compel the National Parole Board to release any inmates. However, they will ensure that suitable candidates are identified early, and benefit as soon as possible from a gradual release program.

The second major difference from the previous bills is that the power to detain an inmate beyond his or her normal or "presumptive" supervision release date will be vested in the Parole Board, rather than in the courts. Considerable attention has been given to this issue and I know that the Senate debated

[Traduction]

**M. Beatty:** Pendant que nous changeons de sujets j'en profite pour vous signaler qu'on a utilisé l'expression: «le 25 du mois dernier» dans la lettre qui a été signée conjointement par le sénateur Godfrey et moi-même. Je tiens à vous dire que cette expression vient du sénateur Godfrey et non pas de moi.

**La présidente:** Monsieur le ministre, avez-vous une déclaration à faire au sujet de ces projets de loi?

**M. Beatty:** Oui, madame la présidente. Le greffier a des exemplaires de mon texte. Je vais donc le parcourir rapidement.

Je voudrais d'abord remercier le Comité de s'être attelé à la tâche si rapidement et de m'avoir donné l'occasion de comparaître en tant que premier témoin. Je ne tiens pas à abuser de votre temps car je suis certain que vous connaissez bien le contenu des projets de loi C-67 et C-68 qui a été modifié par le comité législatif. Toutefois, j'aimerais vous expliquer pourquoi les changements que proposent ces projets de loi sont si urgents.

Les dispositions du projet de loi C-68 sont de nature technique alors que celles du projet de loi C-67 apporteront des changements considérables au système de libération conditionnelle des détenus qui purgent leur peine dans des pénitenciers fédéraux. Toutefois, ces changements s'imposent depuis longtemps, quelle que soit leur nature.

Moreover, I know that you are well aware of most of the questions of principle underlying Bill C-67, considering that it was preceded several years ago by Bill S-32 originating in the Senate. Some of you actively participated in the debate on this bill in 1982 and 1983.

Madame la présidente, il y a plusieurs points que je souhaite porter à l'attention des honorables membres du Comité. Ce projet de loi ne reprend pas les dispositions des anciens projets de loi S-32 et C-35. Bien que la protection du public contre les délinquants les plus dangereux demeure l'objectif premier du projet de loi, il existe des différences notables entre ce projet et les deux autres.

Premièrement, ce projet de loi ne porte pas seulement sur la neutralisation des délinquants les plus dangereux; il contient également certaines dispositions qui permettront aux détenus qui posent le moins de risques d'être remis en liberté graduellement une fois qu'ils deviendront admissibles à la libération conditionnelle de jour. Les dispositions qui prévoient que tous les cas des détenus feront l'objet d'un examen automatique dès que ceux-ci deviennent admissibles à la libération conditionnelle pour la première fois ne modifieront aucunement les conditions d'admissibilité actuelles, et n'obligeront pas la Commission nationale des libérations conditionnelles à remettre en liberté des détenus. Toutefois, ces dispositions permettront d'identifier les candidats adéquats pour qu'ils bénéficient le plus tôt possible d'une libération graduelle.

Deuxièmement, contrairement aux anciens projets de loi, c'est la Commission nationale des libérations conditionnelles, et non les tribunaux, qui auront le pouvoir de maintenir un détenu en détention au delà de la date prévue de sa libération. On a accordé beaucoup d'attention à cette question et je sais

## [Text]

the question at length a few years ago. The issues raised at that time have been reviewed carefully and, in my opinion, the additional procedural safeguards included in this bill adequately address the Senate's concerns about protecting the rights of inmates.

There is no question that a court would offer all the guarantees of due process and would rigorously review all relevant matters of fact and law in every case. However, for the courts to make a decision on the way a sentence is to be administered would be inconsistent with their normal role. Moreover, to give this power to the courts would presume an unjustified lack of confidence in the Parole Board. The board is mandated by law to routinely make assessments of whether parole applicants or released offenders under suspension constitute an "undue risk" to society. Such decisions are not dissimilar to the ones to be made under the provisions of this bill.

If I may digress here, I know that this is an issue which is of particular concern to my friend, Senator Godfrey, who drew me aside previously to express his concerns. I have looked very carefully at the issues where the power should be vested. In other words, whether the power should be vested in the Parole Board or in the courts. It is my feeling that it is more appropriate to have it vested in the Parole Board.

The court has the responsibility for sentencing, nobody quarrels with that whatsoever. The Parole Board, on a continuing basis, makes decisions about the appropriateness for release of an inmate—whether or not an inmate is ready to be released onto the street. It is my view that that expertise exists at the Parole Board level at the present time and, further, that the board is an appropriate body to deal with a situation such as this. We are not looking at a new sentencing process. What we are looking at is a decision as to the suitability of an inmate for release. We should not be looking at this as a process of punishment of an inmate; rather we should question whether the inmate is ready or not, at this point, to be released onto the street.

Toutefois, l'aspect le plus important du projet de loi est qu'il permet à la Commission nationale des libérations conditionnelles d'assurer une surveillance constante de ces cas tout en faisant preuve de souplesse. En effet, la commission sera habilitée à annuler une ordonnance d'incarcération si le détenu fait des progrès ou à choisir d'autres types de contrôle, par exemple l'émission d'une ordonnance d'assignation à résidence.

Advice has been sought from law officers of the Crown and I am convinced that it is more appropriate and constitutionally valid to give the power to detain inmates to the National Parole Board provided inmates are assured the best procedural safeguards available in administrative tribunals. When you review the act and the proposed regulations which were made available to the members of the House of Commons—and will be filed immediately with the Clerk of the committee—the committee will notice that the procedures afforded to the inmate fully respect the duty to act fairly.

## [Traduction]

que le Sénat l'a étudié à fond il y a quelques années. Les problèmes soulevés à ce moment là ont été examinés avec soin et, à mon avis, les garanties supplémentaires que contient ce projet de loi apaisent les inquiétudes du Sénat pour ce qui est de la protection des droits des détenus.

Il n'y a pas de doute qu'un tribunal offrirait toutes les garanties d'équité et examinerait vigoureusement tous les points de fait et de droit pertinents dans chaque cas. Toutefois, les tribunaux ne sont pas habilités à prendre une décision sur la façon dont une sentence doit être administrée. De plus, si l'on donne ce pouvoir aux tribunaux, cela revient à dire que l'on ne fait pas confiance à la Commission, ce qui est injustifié. La Commission est chargée, par la loi, de déterminer si les détenus qui font une demande de libération conditionnelle ou si les détenus en liberté qui font l'objet d'une suspension constituent un risque excessif pour la société. Ces décisions ne sont pas différentes de celles qui sont faites en vertu des dispositions de ce projet de loi.

Je voudrais faire une digression. Je sais que cette question intéresse beaucoup mon ami le sénateur Godfrey, qui m'a fait part plus tôt de ses préoccupations. J'ai longuement réfléchi à la question de savoir si ce pouvoir devait être confié à la Commission ou aux tribunaux. Je crois qu'il serait beaucoup plus approprié de donner ce pouvoir à la Commission nationale des libérations.

Les tribunaux sont responsables de l'imposition des peines; personne ne le conteste. La Commission, pour sa part, a pour tâche de décider s'il convient de remettre en liberté un détenu, si le détenu est prêt à être remis en liberté. Je crois que la Commission a les compétences voulues à l'heure actuelle pour prendre de telles décisions. Il ne s'agit pas d'un nouveau processus d'établissement des peines. Nous sommes plutôt en train d'étudier la question de savoir s'il est opportun ou non de remettre un détenu en liberté. Il ne s'agit pas de punir un détenu mais plutôt de savoir s'il est prêt ou non à être remis en liberté.

However, the most important feature of the bill is that it enables the National Parole Board to provide constant supervision in such cases and to be flexible at the same time. The Board will be empowered to revoke an imprisonment order if the inmate has made some progress or to choose another type of supervision, such as ordering the inmate to reside in a residential facility.

Nous avons consulté des légistes de la Couronne et je suis convaincu qu'il est beaucoup plus raisonnable, du point de vue constitutionnel de donner à la Commission nationale des libérations conditionnelles le pouvoir de garder les détenus en détention, à condition qu'ils bénéficient des meilleures garanties possibles que puissent offrir les tribunaux administratifs. Lorsqu'il examinera la loi et les règlements proposés qui ont été soumis aux députés de la Chambre des communes—et qui seront déposés sans délai auprès du greffier du Comité—le Comité remarquera que les recours mis à la disposition du détenu respectent entièrement les principes de justice.



*[Text]*

In-person hearings will be held in each case and provisions are made for assistance at these hearings, for the sharing of all pertinent information with the inmate, for the keeping of a full record of the proceedings, and for completing the process in time for the inmate to take advantage of all available review mechanisms before reaching his or her presumptive release date. This includes time for an application to the federal court for a review of the fairness of the process.

Les trois critères énoncés dans la loi - et les lignes directrices du règlement, qui les précisent encore davantage - sont aussi rigoureux que les critères établis dans les textes de loi visant les détenus dangereux, mais ils conviennent mieux dans le cas qui vous intéresse.

The intention of this government is not to have a recourse to detention beyond the presumptive release date as a general method of crime prevention. On the contrary, detention is seen as a last recourse in cases that, by all professional accounts, constitute an imminent danger to the community by causing death or serious harm to another person. In order to ensure that no offender is detained longer than absolutely necessary, the law would require a yearly review of the cases of inmates who have been kept in detention beyond their presumptive release date.

Madam Chairman, I would like to highlight the fact that amendments to Bill C-67 have been adopted that will restrict to a much smaller group of inmates the application to what has been termed "one-chance mandatory supervision." When an inmate has been properly referred to the board but is not detained because it believes that a very strict supervision program or a compulsory residence order offers better long-term protection to the public, that inmate will receive only one chance to succeed on mandatory supervision.

Therefore, the "one chance only" provisions will be limited to that small group of inmates that cause the gravest concern in terms of their future behaviour, and who have already caused serious harm to another person. Moreover, this measure will not be retroactive. It will apply only to inmates that will be released after the legislation is enacted. These amendments were introduced in response to the interventions of members of the House of Commons committee and witnesses before it.

There are a number of other amendments now contained in Bill C-67 that will also interest the honourable senators. For instance, the additional protection offered to inmates arrested under a warrant of suspension in a different jurisdiction than the one where the warrant originated. The schedule of offences has also been adjusted to include all forms of robbery, arson, and certain other weapons and explosives offences, while dropping minor offences which have been prosecuted by way of summary conviction.

Pour résumer mes observations à l'égard du projet de loi C-67, je tiens à souligner que celui-ci témoigne du souci de respecter les droits des détenus et de faciliter leur réinsertion

*[Traduction]*

Dans chaque cas, le détenu aura droit à une audition et des mesures sont prises pour lui prêter assistance au cours de celle-ci, pour lui communiquer les renseignements nécessaires, pour tenir un dossier complet des procédures et pour lui donner le temps voulu pour recourir à tous les mécanismes de révision existants avant que la date prévue de sa libération ne soit atteinte. Cela comprend le temps voulu pour présenter une demande à la Cour fédérale en vue de déterminer si le détenu a fait l'objet d'un traitement équitable.

The three criteria stipulated in the legislation, and the regulation guidelines which clarify them even more, are as stringent as the criteria established in legislation aimed at dangerous inmates. However, they are more suited to the case that interests you.

Le gouvernement n'a pas l'intention de garder les détenus en détention au-delà de la date prévue de leur libération comme méthode générale de prévention du crime commis. Au contraire, la détention est considérée comme un dernier recours dans les cas où, de l'avis des spécialistes, un détenu constitue un danger pour la société du fait qu'il peut causer un tort considérable à une autre personne. Afin de s'assurer qu'aucun détenu n'est gardé plus longtemps que nécessaire, la loi exigera que les cas des détenus gardés en détention au-delà de leur date de libération prévue fassent l'objet d'un examen annuel.

Madame la présidente, je voudrais souligner le fait que certaines modifications apportées au projet de C-67, et qui ont été adoptées, auront pour effet de nettement restreindre le nombre de détenus qui auront droit à la surveillance obligatoire une seule fois. Lorsque le détenu dont le cas a été renvoyé à la Commission est remis en liberté parce que celle-ci estime qu'un programme de surveillance stricte ou une ordonnance d'hébergement obligatoire permet de mieux protéger, à long terme, le public, le détenu n'aura droit à la surveillance obligatoire qu'une seule fois.

Par conséquent, ces dispositions ne seront appliquées qu'à un petit groupe de détenus dont le comportement futur pose le plus de problèmes et qui ont déjà causé un tort considérable à une personne. De plus, cette mesure ne sera pas rétroactive. Elle ne s'appliquera qu'aux détenus qui seront libérés une fois le projet de loi adopté. Les modifications ont été proposées en réponse aux interventions des membres du Comité de la Chambre et des témoins qui ont comparu devant lui.

Le projet de loi C-67 contient également d'autres modifications susceptibles d'intéresser les honorables sénateurs. Mentionnons, par exemple, la protection supplémentaire accordée aux détenus arrêtés en vertu d'un mandat de suspension dans une juridiction autre que celle où le mandat a été émis. La liste des infractions a également été modifiée de façon à y inclure les vols qualifiés, les incendies criminels, l'usage d'armes à feu et d'explosifs; nous avons abandonné certaines infractions mineures qui ont fait l'objet d'une déclaration sommaire de culpabilité.

To sum up my observations regarding Bill C-67, I want to say that the legislation reflects concern for respecting the rights of inmates and facilitating their re-entry into society, while at the same time ensuring the safety of the public. In my



[Text]

sociale, tout en assurant la protection du public. A mon avis, ces éléments assurent un certain équilibre au sein du système.

While this government believes that the measures proposed are reasonable and fair, it is also fully committed to the more thorough review of conditional release being undertaken by the Correctional Law Review Committee. It is because we believe that more comprehensive answers are needed that a sunset clause is included in Bill C-67. This sunset clause requires the government to review the provision of the bill three years after its enactment. I have been informed that we owe to the wisdom of the senators the original idea of a sunset clause on these provisions and it is counsel that I am pleased to accept.

Madam Chairman, I would like now to turn briefly to the legislative changes proposed in Bill C-68. The provisions which make up this bill address technical rather than policy concerns, and will affect the Parole Act, Penitentiary Act and Prisons and Reformatories Act, with one consequential amendment to the Criminal Code. These amendments are intended to clarify the calculation and administration of sentences, as well as facilitate the operation of the National Parole Board, the Correctional Service of Canada, and Provincial Corrections.

The last significant amendments to the Parole Act, Penitentiary Act, and Prisons and Reformatories Act were made in 1977. Oversights were made at that time, and concerns have arisen since, which require amendments to clarify, consolidate and correct the statutes.

Some of the proposed amendments have appeared along with more substantive amendments in previous bills which were not adopted by Parliament. Other amendments reflect long-standing concerns of the provinces which we are pleased to be able to rectify. All of the amendments are designed to be of a technical and non-controversial nature, but are nonetheless important for the effective administration of the custodial sentences imposed by courts throughout this country.

During the review of Bill C-68 before the Commons committee, a number of witnesses offered comments and suggestions on various provisions in the bill. As a result of these suggestions, a number of motions to amend were put forward and adopted by the committee. These amendments address some very technical corrections, as well as clarifying the proposed power to terminate parole, and correcting anomalies in sentence calculation which were highlighted by several witnesses. The sentence calculation provisions of section 14 of the Parole Act in particular were extensively scrutinized by officials of this ministry in consultation with several of the witnesses. I am pleased to advise the Senate committee that the resulting motions to amend addressed in large part the concerns which these witnesses had raised in their submissions to the house committee.

[Traduction]

opinion, these elements provide some balance within the system.

Le gouvernement croit que les mesures proposées sont raisonnables et justes; toutefois, il s'est engagé à adopter d'autres mesures à la suite de l'examen plus approfondi de la question de la libération conditionnelle effectuée par la Commission de révision du droit correctionnel. En outre, c'est parce que nous croyons qu'un examen plus approfondi de la question s'impose qu'une disposition de temporisation a été incluse dans le projet de loi C-67. Cette clause stipule que le gouvernement examinera les dispositions du projet de loi dans un délai de trois ans suivant son entrée en vigueur. J'ai appris que cette idée originale vient des sénateurs et c'est un conseil que j'accepte avec plaisir.

Madame la présidente, je voudrais maintenant vous parler brièvement des changements législatifs proposés dans le projet de loi C-68. Les dispositions du projet de loi portent sur des questions techniques plutôt que sur des questions d'orientation. Elles s'appliquent à la Loi sur la libération conditionnelle des détenus, la Loi sur les pénitenciers, la Loi sur les prisons et les maisons de correction. Le projet contient une modification consécutive apportée au Code criminel. Ces modifications visent à clarifier le système utilisé pour calculer et administrer les peines, et à simplifier la tâche de la Commission nationale de libération, du Service correctionnel du Canada et des services correctionnels provinciaux.

Les dernières modifications importantes à la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur les prisons et les maisons de correction ont été apportées en 1977. Il y a eu des omissions qui ont, depuis, soulevé de nombreuses questions, de sorte qu'il s'est avéré nécessaire d'apporter des changements pour clarifier, consolider et corriger les lois.

Certaines des modifications proposées et d'autres plus approfondies ont déjà figuré dans des projets de loi antérieurs qui n'ont pas été adoptés par le Parlement. D'autres modifications reflètent des problèmes de longue date des provinces que nous sommes heureux de pouvoir corriger. Toutes les modifications proposées portent sur des questions techniques et non controversées qui néanmoins sont importantes pour assurer l'administration efficace des peines imposées par les tribunaux du pays.

Au cours de l'examen du projet de loi C-68 par le Comité de la Chambre, plusieurs témoins ont fait des observations et des propositions sur diverses dispositions du projet de loi. Certaines motions d'amendement ont par la suite été proposées et adoptées par le Comité. Ces modifications apportent des changements très techniques et visent à clarifier le pouvoir proposé de mettre fin à la libération conditionnelle ainsi que les anomalies relevées dans le calcul des peines qui ont été soulevées par plusieurs témoins. Les dispositions sur le calcul de la peine qui figurent à l'article 14 de la Loi sur la libération conditionnelle ont fait l'objet d'un examen approfondi par les fonctionnaires du Ministère, de concert avec plusieurs des témoins. Je suis heureux d'annoncer au Comité du Sénat que les motions d'amendement qui en résultaient traitaient en grande partie

[Text]

Pour terminer, Madame la Présidente, j'aimerais remercier tous les membres de leur participation et de leur vif intérêt à ces projets de loi. Merci, Madame la Présidente.

**The Chairman:** Senator Hastings?

**Mr. Beatty:** I had a feeling Senator Hastings had an interest in this bill. I think his attendance at the House of Commons committee was better than that of most of my colleagues.

**Senator Hastings:** That is why I am hesitant to ask a question. I would first like to explore the great faith you have in the decision-making ability of the Parole Board, in that they should be the only ones who should have been granted this authority. I wish to point out to you, Mr. Minister that there is a great deal of difference in deciding who is released and deciding who stays in. You are doing a positive aspect of the work of the Parole Board, but, when you turn it over and ask them to decide who stays in, that is not the work of the Parole Board. So this negative aspect of the Parole Board is the first thing I would like to point out.

For your benefit, Mr. Minister, the Parole Board has no great record at being able to identify "violent offenders" or predict "violent offenders". The evidence of the chairman of the National Parole Board was that he is not able to make, nor is there any scientific method of making, long-term predictions. He also told us that there was no measure of long-term protection to the public in this provision of making inmates stay to the end of their sentences.

With respect to this decision-making process, this decision-making ability, in the ten-year period from January 1, 1975 to the end of 1984—which is a pretty fair criterion of their ability to make decisions—there were 95 homicides committed by men under mandatory supervision. In that same period there were 37 men on parole who committed homicides. When you take that as a percentage, their percentage is worse. The men were released on mandatory supervision. So I ask you, where is this great ability to identify the future violent offender, when this record is worse than the reasonable mandatory supervision?

**Mr. Beatty:** Let me deal in turn with each of the points you have made. The first was the distinction which I certainly recognize, between the decision to release an individual and the decision to keep him in. In this particular case, the burden of proof would shift and the government would have to justify holding a person beyond his presumptive release date. It is for that reason—namely, recognition of the fact that one cannot frivolously deny a person his liberty—that that burden of proof shifts.

With regard to the record of prediction, I do not think that the parole board or the government has ever said that there is any scientific method of predicting human behaviour in any circumstance, much less in terms of the commission of a vio-

[Traduction]

des préoccupations que les témoins ont soulevées dans les mémoires qu'ils ont présentés au Comité de la Chambre.

In conclusion, Madam Chairman, I would like to thank all of the members for participating and for displaying such a keen interest in these bills. Thank you.

**La présidente:** Sénateur Hastings?

**M. Beatty:** J'avais l'impression que le sénateur Hastings s'intéressait à ce projet de loi. Il a assisté à un plus grand nombre de séances du Comité de la Chambre que la plupart de mes collègues.

**Le sénateur Hastings:** C'est pourquoi j'hésite à poser une question. Je voudrais d'abord vous interroger au sujet de cette grande confiance que vous manifestez pour la Commission nationale des libérations conditionnelles en ce sens qu'elle devrait être la seule à être investie de ce pouvoir. J'aimerais vous faire remarquer, monsieur le Ministre, qu'il y a une très grande différence entre le fait de décider qui est remis en liberté et le fait de décider qui reste en détention. Le travail de la Commission nationale comporte des aspects positifs; toutefois, ce n'est pas à elle de décider qui doit rester en détention. C'est de cet aspect négatif du travail de la Commission dont je voudrais d'abord vous parler.

Pour votre information, monsieur le Ministre, la Commission nationale n'a pas été capable d'identifier les «délinquants violents» ou de prédire quels sont ceux qui seront violents. Le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles a déclaré au cours de son témoignage qu'il n'est pas en mesure de faire des prévisions à long terme et qu'il n'existe aucune méthode scientifique à cette fin. Il nous a également déclaré qu'on ne pouvait évaluer la protection du public à long terme d'après la disposition exigeant qu'on garde des détenus jusqu'à l'expiration de leur peine.

Passons maintenant au processus ou au pouvoir de décision; au cours de la période de dix ans, soit entre le 1<sup>er</sup> janvier 1975 et le 31 décembre 1984—période qui permet assez bien de juger de la capacité de la Commission prendre des décisions, 95 homicides ont été commis par des libérés sous surveillance obligatoire et 37, par des détenus en liberté conditionnelle. En termes de pourcentage, le taux d'homicides commis par des libérés sous surveillance obligatoire est encore pire. Je vous demande donc dans quelle mesure a-t-on pu identifier le futur délinquant violent alors que ce résultat est pire que lorsqu'il est assujéti à une surveillance obligatoire raisonnable?

**M. Beatty:** Permettez-moi d'aborder à tour de rôle chacun des points que vous avez soulevés. Le premier était la distinction, que j'ai certes reconnue, entre la décision de libérer un détenu ou de le garder. Effectivement, dans ce cas précis, il incomberait au gouvernement de justifier de garder un détenu au-delà de la date prévue de sa libération. C'est pour cette raison, notamment la reconnaissance du fait qu'on ne peut décider à la légère de priver une personne de sa liberté, que cette responsabilité incombe au gouvernement.

En ce qui concerne le dossier des prévisions, je ne crois pas que la Commission des libérations conditionnelles ou que le gouvernement ait déjà dit qu'il existe une méthode scientifique de prévoir le comportement d'une personne dans quelque cir-



[Text]

lent crime. However, I think that we do call upon the parole board, on a continuing basis, to make an informed judgment to the best of its ability, recognizing that mistakes will be made in that human nature is not something which is entirely predictable. I repeat that we do call upon the parole board to make a judgment on a continuing basis, to the best of its ability, as to the suitability of the release of somebody to the street.

I will return to that in a moment, but the third point that was made was with regard to long term protection of the public. I do not think anybody would pretend that the bill would do anything more than allow us to keep a person in for the duration of the committal warrant. This does not give protection beyond that point. I suppose I would have to say that, in talking to people who have been victimized by violent offenders who were released under MS in cases where the correctional service and the parole board would not have wanted to allow that individual out, I can say that they would very much like to have seen these provisions in place. They would have liked to have had any protection possible. They would have liked to have given to the correctional service more of an opportunity to do work with the inmates behind bars, for example, to try to prepare them for release. I think that that is a key concern. Do we hold this up as something that deals with the long term problem of violent offenders? No; we will be looking at the whole question of how to deal with that in a much broader context. However, in the short term, this gives us much greater flexibility than we have had to date.

Specific mention was made of the comparison between the number of homicides committed by those people released on MS and the number of homicides committed by those people released on parole. Again, I think that everybody would recognize that there is no scientifically infallible method of making a determination. However, I think it is interesting to take a look at the statistics from those inmates who were "gated" during that period when the previous administration was attempting to deal with inmates in that way. What you will find is that the figures are such as to substantially confirm the wisdom of the course that was being followed. I do not know whether Mr. Graham wishes to elaborate on this point, but I think that honourable senators will find that the results were not random and that, as a result of the statistics that were kept, it is apparent that the public would have been better protected had these provisions been in place.

**Mr. Andrew Graham, Director General, Corrections Policy Directorate, Policy Branch, Solicitor General's Department:** Of the 11 that were identified for gating, I believe, although I do not have this in front of me, that five were subsequently reconvicted for a violent offence against the person.

**Senator Hastings:** How many men who were released under mandatory supervision failed and had to be brought back into custody? Was that number not 40 per cent? If five out of the 11 successfully completed their mandatory supervision, just about 40 per cent of the men released on mandatory supervi-

[Traduction]

constance que ce soit, encore moins pour ce qui est de commettre un crime violent. Toutefois, nous faisons constamment appel à la Commission pour qu'elle donne une opinion éclairée, de son mieux, tout en reconnaissant que des erreurs seront commises, car le comportement humain n'est pas entièrement prévisible. Je répète que nous faisons constamment appel à la Commission pour qu'elle émette une opinion, de son mieux, sur la question de décider s'il convient ou non de libérer un détenu.

J'y reviendrai dans un instant, car je voudrais aborder le troisième point, qui porte sur la protection du public à long terme. A mon avis, personne ne soutiendrait que le projet de loi aura d'autre effet que de nous autoriser à garder un détenu pendant la durée du mandat d'incarcération. La protection du public ne va pas plus loin. Je dois dire qu'en m'entretenant avec des victimes des crimes commis par des délinquants violents libérés sous surveillance obligatoire, alors que le service correctionnel et la Commission des libérations s'y opposaient, j'ai constaté que ces victimes auraient bien voulu que ces dispositions soient en vigueur. Elles auraient aimé bénéficier d'une certaine protection, si minime fut-elle. Elles auraient voulu que le service correctionnel ait plus la possibilité de s'occuper des détenus, par exemple, de tenter de les préparer à une mise en liberté. A mon avis, il s'agit d'une préoccupation clé. Devons-nous considérer que cela répondrait au problème à long terme que posent les délinquants violents? Non; nous examinerons en détail la façon de nous y attaquer dans un contexte beaucoup plus vaste. Toutefois, à court terme, cela nous confère beaucoup plus de souplesse que nous n'en avons eu jusqu'ici.

On a mentionné expressément la comparaison entre le nombre d'homicides commis par des libérés sous surveillance obligatoire et le nombre d'homicides commis par des libérés conditionnels. Encore une fois, je pense que tous reconnaissent qu'il n'existe aucune méthode scientifique infallible permettant de faire des prévisions. Je pense toutefois qu'il est intéressant d'examiner les statistiques portant sur les détenus qui ont été assujettis à une «suspension immédiate» pendant la période où l'administration précédente tentait de s'occuper des détenus par cemoyn. Vous constaterez que les chiffres confirment dans une large mesure que la méthode adoptée était judicieuse. J'ignore si M. Graham désire s'attarder sur ce point, mais je pense que les honorables sénateurs constateront que les résultats n'ont pas été compilés au hasard et que les statistiques qui ont été conservées démontrent que le public aurait été mieux protégé si ces dispositions avaient été en vigueur.

**M. Andrew Graham, Directeur général, Direction des politiques sur les questions correctionnelles, Direction des politiques, ministère du Solliciteur général:** Des onze personnes qui ont été choisies pour une suspension immédiate, je crois, bien que je n'aie pas les chiffres devant moi, que cinq d'entre elles ont été condamnées de par la suite pour infraction violente contre une personne.

**Le sénateur Hastings:** Combien de libérés sous surveillance obligatoire ont dû être remis en détention? Le pourcentage n'était-il pas de 40%? Si cinq personnes sur onze ont terminé avec succès leur période de surveillance obligatoire, pris de 40% des libérés sous surveillance obligatoire l'ont terminée et



[Text]

sion completed that mandatory supervision. Approximately 40 per cent of those men released on parole completed their parole. Therefore, it really did not matter which way we let them out, that figure stays around 40 or 45 per cent.

**Mr. Graham:** I was trying to get to the source of those initial statistics that you offered, senator. Honourable senators might want to consider the statistics compiled in the course of a study that was conducted over 10 years, between January 1, 1975 and December 31, 1984. There were 829 inmates, in total, who were released on mandatory supervision and later convicted of a new indictable offence. However, there were 95 inmates released on mandatory supervision who were subsequently convicted of a new indictable offence against the person. If I may, I will offer a similar set of statistics with respect to those inmates released on parole. In that same period, there were 275 inmates released on parole who were re-admitted for having committed a new indictable offence. Of that group, 37 committed indictable offences against the person. Therefore, we compare the 275 relating to parole to the 829 relating to mandatory supervision. Similarly, we compare the 37 to the 95, the former figure relating to parole and the latter figure relating to mandatory supervision.

**Senator Hastings:** Therefore, 95 inmates that were released on mandatory supervision committed homicides during that 10-year period, where 37 inmates that were released on parole committed homicides during that period.

**Mr. Graham:** Yes. However, I suggest that those figures would indicate that inmates released on mandatory supervision were twice as likely to be returned to the penitentiary for murder or for manslaughter.

**Senator Hastings:** That is not the case when we consider percentages of the men released.

**Senator Godfrey:** Those figures are meaningless unless you indicate how many were released on mandatory supervision and how many were released on parole.

**Mr. Graham:** There were 25,000 inmates released on mandatory supervision. The 829 who were returned to the penitentiary represent 3.2 per cent of the total. There were 15,000 inmates released on parole. The 275 who were returned represent 1.7 per cent of the total.

**Senator Hastings:** I thought you said that 37 inmates released on parole were reconvicted for the commission of homicide.

**Mr. Graham:** That represents .07 per cent.

**Senator Hastings:** Which figure are you using, the 37 or the 295?

**Mr. Graham:** Perhaps I could proceed, senator; you have sort of leapt ahead of me by throwing in that figure of 37.

I have pointed out that 3.2 per cent of the total of inmates released on mandatory supervision were returned for having committed an indictable offence against the person. With respect to those released on parole, 1.7 per cent were returned for having committed an indictable offence against the person. Those inmates released on mandatory supervision and returned to the penitentiary for having committed an offence of murder

[Traduction]

environ 40% des libérés conditionnels l'ont terminée eux aussi. Par conséquent, la façon dont ils ont été libérés importait peu, car le taux se situe encore à environ 40 ou 45%.

**M. Graham:** Je tentais de fournir la source des statistiques initiales que vous avez présentées, sénateur. Les honorables sénateurs voudront peut-être étudier les statistiques réunies au cours d'une étude menée sur une période de dix ans, soit entre le 1<sup>er</sup> janvier 1975 et le 31 décembre 1984. En tout, 829 libérés sous surveillance obligatoire ont été condamnés plus tard pour un nouvel acte criminel, mais 95 de ceux-là, pour un acte criminel contre la personne. Si vous le permettez, je vous fournirai des statistiques de ce genre au sujet des détenus en liberté conditionnelle. Au cours de la même période, 275 détenus en liberté conditionnelle ont été réincarcérés après avoir commis un nouvel acte criminel. De ce groupe, 37 ont commis des actes criminels contre la personne. Par conséquent, nous faisons une comparaison entre les 275 libérés conditionnels et les 829 libérés sous surveillance obligatoire. De même, nous établissons une comparaison entre les 37 libérés conditionnels et les 95 libérés sous surveillance obligatoire.

**Le sénateur Hastings:** Ainsi, pendant cette période de dix ans, 95 libérés sous surveillance obligatoire et 37 libérés conditionnels ont commis des homicides.

**M. Graham:** C'est exact. Toutefois, à mon avis, ces chiffres indiquent que les libérés sous surveillance obligatoire étaient deux fois plus susceptibles que les autres d'être réincarcérés pour meurtre ou pour homicide involontaire coupable.

**Le sénateur Hastings:** Ce n'est pas le cas lorsque nous examinons les pourcentages de personnes libérées.

**Le sénateur Godfrey:** Ces chiffres ne signifient rien, à moins que vous n'indiquiez combien ont été mis sous surveillance obligatoire et combien ont été mis en liberté conditionnelle.

**M. Graham:** Vingt-cinq mille détenus ont été libérés sous surveillance obligatoire. Les 829 qui ont été réincarcérés représentent 3,2% de ce total. Quinze mille détenus ont été mis en liberté conditionnelle. Les 275 qui ont été réincarcérés représentent 1,7% de ce total.

**Le sénateur Hastings:** Je pensais que vous aviez dit que 37 libérés conditionnels avaient été condamnés de nouveau pour homicide.

**M. Graham:** Ils représentent 0,07 p. 100 du total.

**Le sénateur Hastings:** Quel chiffre utilisez-vous, 37 ou 295?

**M. Graham:** Je devrais peut-être continuer, sénateur; vous m'avez un peu devancé lorsque vous avez lancé le chiffre 37.

J'ai souligné que 3,2 p. 100 du total des libérés sous surveillance obligatoire et 1,7 p. 100 du total des libérés conditionnels ont été réincarcérés après avoir commis un acte criminel contre la personne. Les libérés sous surveillance obligatoire réincarcérés après avoir commis un meurtre constituaient 0,2 p. 100 du total et les libérés conditionnels, 0,1 p. 100 du total. Les libérés sous surveillance obligatoire réincarcérés pour homicide

[Text]

constituted .2 per cent of the total. Those inmates released on parole and returned to the penitentiary for having committed an offence of murder constitute .1 per cent of the total. Those inmates released on mandatory supervision who were returned for an offence of manslaughter constitute .1 per cent of the total. Those inmates released on parole and returned to the penitentiary for having committed an offence of manslaughter constitute .07 per cent of the total. The statistics are fairly consistent in indicating that people released on mandatory supervision are twice as likely as those released on parole to be returned to the penitentiary.

**Senator Nurgitz:** In terms of offences, Madam Chairman, we have dealt with murder, manslaughter and indictable offences. I suppose I was thinking more in terms of all violent crimes in general. Is there one set of offences against the person?

**Mr. Graham:** I do not have a global figure, because I am actually using questions that were put to us in the course of research with respect to new indictable offences against the person. They were defined as murder and manslaughter. In terms of the other violent offences, I can obtain those figures.

**Senator Nurgitz:** Surely there are offences other than murder and manslaughter.

**Mr. Beatty:** With regard to these particular figures—and Mr. Graham may want to elaborate—something which may actually distort these figures and Senator Hastings' figures is the fact that often, even in the very worst cases, the Parole Board is required to exercise its authority to release a person, say, a month before the person's MS date comes up, in the hope that they can get him into some sort of program, because they know that they will not be able to hold him a month later.

One of the quite celebrated cases before the courts at the present time is a case where the Parole Board would not have wanted an individual released but where they knew that his MS date was coming up. Consequently, they released him just before his MS date came up. I assume, according to these figures, he would be recorded as someone released on parole, rather than somebody who was out on MS. So it distorts the figures in favour of the honourable senator's point of view.

**Senator Nurgitz:** It distorts the figures the other way.

**Mr. Beatty:** No, because when this person commits an offence he is reported as a parolee, instead of someone who is out on MS. Consequently, it makes it look as though parolees are a worse risk than people out on MS, because, by virtue of the fact this person was so dangerous, he was being let out a month earlier. It is a bizarre situation. The only way the Parole Board has any leverage on this person at all in trying to get him into a program is by allowing him out on parole. This is very hard for the public to understand. They come to me as Solicitor General in charge of the Parole Board and ask, "Why, if this guy has a record and was convicted of a violent

[Traduction]

involontaire coupable constituent 0,1 p. 100 du total et les libérés conditionnels, 0,07 p. 100 du total. Les statistiques sont assez constantes, car elles indiquent que les libérés sous surveillance obligatoire sont deux fois plus susceptibles que les libérés conditionnels d'être réincarcérés.

**Le sénateur Nurgitz:** Pour ce qui est des infractions, madame la présidente, nous avons abordé le meurtre, l'homicide involontaire coupable et les actes criminels. Je pensais surtout à tous les crimes violents en général. Existe-t-il un ensemble d'infractions contre la personne?

**M. Graham:** Je ne dispose pas de chiffre global, car je réponds en fait à des questions qui nous ont été soumises au cours de recherches sur de nouveaux actes criminels contre la personne. Il s'agit de meurtre et d'homicide involontaire coupable. Je peux obtenir les chiffres concernant les autres infractions violentes.

**Le sénateur Nurgitz:** Il existe certainement d'autres infractions contre la personne hormis le meurtre et l'homicide involontaire coupable.

**M. Beatty:** Pour ce qui est de ces chiffres en particulier—et M. Graham voudra peut-être en parler plus en détail—ce qui risque en fait de déformer ces chiffres et ceux du sénateur Hastings, c'est que souvent, même dans les pires cas, la Commission des libérations conditionnelles est tenue d'exercer son pouvoir de libérer un détenu, par exemple, un mois avant la date où il doit être mis sous surveillance obligatoire, dans l'espoir qu'elle pourra l'inscrire à un programme quelconque, parce qu'elle sait qu'elle ne pourra plus le retenir un mois plus tard.

Un des cas très célèbres est actuellement devant les tribunaux: la Commission des libérations conditionnelles n'aurait pas voulu que le détenu en question soit libéré, mais elle savait que la date à laquelle il devait être placé sous surveillance obligatoire approchait. Par conséquent, elle l'a libéré juste avant. Selon ces chiffres, je présume qu'il serait classé comme libéré conditionnel, et non comme libéré sous surveillance obligatoire. Les chiffres sont donc déformés dans le sens où l'entend l'honorable sénateur.

**Le sénateur Nurgitz:** Ils sont déformés dans l'autre sens.

**M. Beatty:** Non, parce que lorsque ce détenu commet une nouvelle infraction, il est déjà classé comme libéré conditionnel, et non comme détenu sous surveillance obligatoire. Ainsi, il peut sembler que les libérés conditionnels constituent un pire risque que les libérés sous surveillance obligatoire parce que, comme ils étaient tellement dangereux, ils ont été libérés un mois plus tôt. C'est une situation paradoxale. La seule façon dont la Commission des libérations conditionnelles peut tenter d'amener ces détenus à participer à un programme, c'est de les mettre en liberté conditionnelle. Le public a beaucoup de difficulté à le comprendre. On vient me voir en tant que Sol-



[Text]

offence, when the correctional service case management staff say that he looks incredibly dangerous to them and that they do not want him under any circumstances out on the street, are you releasing him a month earlier than would have been the case under MS?" The response is, "It was the only hope that we had of putting any conditions on his release and getting him into some sort of program. It is not our desire to see him out on the street but it is our least undesirable option."

**Senator Godfrey:** I have no objection to keeping people who are dangerous incarcerated. However, I do not understand why the Dangerous Offenders Act says that you can only sentence a person at the time of his original trial. I would go further and say, after you have had experience with the person while he has been in jail for six years, that he should be tried under that act so that he can be kept indefinitely. I believe the minister said that it was inappropriate for the courts to act, but under the Dangerous Offenders Act, the courts do decide whether or not a person is dangerous and should, therefore, stay in for an indefinite period. I have a great deal of difficulty, on the question of human rights and so on, seeing why the matter should suddenly shift to the Parole Board. If the person had been charged originally under the Dangerous Offenders Act he would have been tried by the courts. Now, because of experiences during the course of the person's incarceration that lead one to believe that he is a dangerous offender, he is being tried for exactly the same offence. I would go further.

I must say that when we brought the matter up before Mr. Kaplan, when he was Solicitor General, we could not persuade him. Now, we are hearing the same arguments from you. I remember that during an *in camera* meeting, I did not realize that a representative of Mr. Kaplan's office was present, and I said that as a matter of principle we should dig in our heels on this subject and insist that the courts decide. That individual must have gone back to Mr. Kaplan and not only told him what I said but the tone of the voice in which I said it, because the very next day Mr. Kaplan appeared before us with the amendments that we wanted. Now, my problem is that I have had only one minute with Mr. Beatty.

**Mr. Beatty:** You usually don't need any more than that.

**Senator Nurgitz:** I keep thinking that Mr. Williams appeared before this committee.

**The Chairman:** That was on this bill, not the previous one.

**Senator Nurgitz:** He informed us of the great problems in proceeding under the Dangerous Offenders Act—the reluctance of the provincial governments, the lack of control by federal authorities, because they do not choose, and the reluctance of the courts to convict. Can we get from your department any

[Traduction]

liciteur général chargé de la Commission des libérations conditionnelles et l'on me demande: «Pourquoi libérez-vous ce gars un mois plus tôt que s'il était sous surveillance obligatoire, alors qu'il a un casier judiciaire et a été condamné pour une infraction violente, et que le personnel de gestion des cas du service correctionnel affirme qu'il a l'air extrêmement dangereux et qu'il ne veut le libérer à aucun prix?» Voici ce que je répons: «C'est le seul espoir que nous ayons d'assortir des conditions à sa mise en liberté et de le faire participer à un programme quelconque. Nous ne voulons pas qu'il se retrouve dans la société, mais c'est le choix le moins dangereux dont nous disposions.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne m'oppose pas à ce qu'on garde en détention des personnes dangereuses, mais je ne comprends pas pourquoi les dispositions relatives aux délinquants dangereux indiquent qu'on ne peut imposer une peine à une personne qu'au moment de son procès original et, en outre, pourquoi, après six ans d'incarcération, période permettant de connaître son comportement, elle devrait subir un procès aux termes de ces dispositions, de sorte qu'elle puisse être incarcérée pour une période indéterminée. Je crois que le Ministre a déclaré qu'il ne convenait pas que les tribunaux prennent une décision, mais aux termes des dispositions portent sur les délinquants dangereux, les tribunaux décident bel et bien si une personne est dangereuse ou non et, par conséquent, si elle devrait être détenue pour une période indéterminée. J'ai beaucoup de difficulté à comprendre pourquoi la question des droits de la personne devrait soudainement être renvoyée à la Commission des libérations conditionnelles. Si la personne avait au départ enfreint les dispositions portant sur les délinquants dangereux, elle aurait été jugée par les tribunaux. Maintenant, parce que le comportement de cette personne, pendant son incarceration, a permis de croire qu'elle est dangereuse, elle est jugée pour la même infraction. J'irais plus loin.

Je dois dire que lorsque nous avons soumis la question à M. Kaplan, lorsqu'il était Solliciteur général, nous n'avons pu le convaincre. Maintenant, vous présentez les mêmes arguments. Je me souviens que, au cours d'une séance à huis clos, je ne m'étais pas rendu compte qu'un représentant du bureau de M. Kaplan était présent et j'ai déclaré que, par principe, nous devrions vraiment insister pour que ce soit les tribunaux qui décident. Ce représentant a dû répéter mes propos à M. Kaplan en lui expliquant le ton que j'avais pris, car dès le lendemain, M. Kaplan nous a présenté les modifications que nous désirions. Maintenant, le problème, c'est que je n'ai eu qu'une minute pour m'entretenir avec M. Beatty.

**M. Beatty:** Vous n'avez habituellement pas besoin de plus d'une minute.

**Le sénateur Nurgitz:** Je ne peux m'empêcher de penser que M. Williams a comparu devant le Comité.

**La présidente:** C'était à propos de ce projet de loi-ci, et non du précédent.

**Le sénateur Nurgitz:** Il nous a parlé des graves problèmes que posait la mise en œuvre des dispositions portant sur les contrevenants dangereux—l'hésitation des gouvernements provinciaux, le fait que les autorités fédérales ne pourraient exercer aucun contrôle, pouvant prendre des décisions, et



[Text]

information on the number of dangerous offenders, prosecutions and convictions by province?

**Mr. Graham:** I do not have the exact figure for convictions, but I believe it is in the thirties for the life of the provision. What is interesting is that those convictions are almost entirely concentrated in Ontario and British Columbia. This suggests that their application is very limited and specific to particular policies within those two provinces. However, I shall get the other figures for you.

**Senator Godfrey:** If these prosecutions could be instituted by the Parole Board, certainly they could have more use—say, something akin to the Dangerous Offenders Act where you could keep the individual incarcerated and provide real protection to the public.

**Mr. Beatty:** As I stressed in my opening comments, there is an ongoing review of the whole question of correctional law and what should be done. In particular, what to do in the long term with somebody who is particularly dangerous. There is a vacuum at the present time in the law with which we are going to have to come to grips sooner or later—what to do with somebody who is simply unsuitable for release into society. It is too late to use the Dangerous Offenders procedures on him because they should have been used at the outset. We are looking to doing something in the short-term to help plug some of that hole.

I do not wish to leave Senator Godfrey's point as it stands, because I think it is important that we fully understand one another on the matter. I came away from the brief discussion with Senator Godfrey inclined toward his point of view. It was not for me a strong principle as to whether the Parole Board or the courts should have the authority, but rather, where does it make more sense and where is the expertise? It seems to me that the expertise rests with the Parole Board, which on a continuing basis, daily, makes judgments as to the release of an individual. It is not a resentencing procedure at all. The sentence was passed by the court and is for the full duration of the committal warrant. Within the confines of that committal warrant, the Parole Board has the authority to make a decision as to whether or not an individual is ready for release. Over the course of years they have developed a considerable amount of expertise. Senator Hastings might remind me that this is something that is not scientific in nature and that there is no absolute ability to predict it.

**Senator Hastings:** It is guessing.

**Mr. Beatty:** But the guessing rate is pretty good on the basis of the statistics you have drawn out of us today. It is considerably higher than when things are done at random, which is the argument that is made from time to time. That expertise is there. Why should we allow the Parole Board to have any function with regard to release? If it has no special expertise, nothing in particular to offer, why should the courts not rou-

[Traduction]

l'hésitation des tribunaux à condamner un prévenu. Pouvons-nous obtenir de votre Ministère des renseignements sur le nombre de contrevenants dangereux, de poursuites et de condamnations par province?

**M. Graham:** Je n'ai pas le chiffre exact pour ce qui est des condamnations, mais je pense qu'il se situe aux environs de trente pour la durée de la disposition. Il est intéressant de noter que ces condamnations ont été prononcées presque exclusivement en Ontario et en Colombie-Britannique. Cela signifie que leur application est très limitée et propre à une politique pré-cise adoptée à l'intérieur de ces deux provinces. Je vous fournirais cependant les autres chiffres.

**Le sénateur Godfrey:** Si ces poursuites pouvaient être instituées par la Commission des libérations conditionnelles, elles pourraient certainement être plus utiles, par exemple, pour ce qui est des dispositions concernant les contrevenants dangereux; le détenu pourrait ainsi continuer d'être incarcéré et le public serait réellement protégé.

**M. Beatty:** Comme je le souligne dans mes observations préliminaires, on examine actuellement toute la question du droit correctionnel et des mesures qui devraient être prises, notamment à long terme, au sujet d'un délinquant particulièrement dangereux. La loi comporte actuellement une lacune qu'il nous faudra combler tôt ou tard—c'est-à-dire que faire d'une personne qu'on ne peut tout simplement pas renvoyer dans la société? Il est trop tard pour l'assujettir aux procédures prévues dans les dispositions concernant les délinquants dangereux, car on aurait dû y recourir dès le début. Nous cherchons un moyen de combler un peu cette lacune à court terme.

Je ne veux pas laisser en suspens la question soulevée par le sénateur Godfrey, car je crois qu'il est important que nous nous comprenions bien tous les deux. Après m'être entretenu brièvement avec le sénateur Godfrey, j'ai été porté à abonder dans son sens. Il ne m'importait vraiment pas de savoir qui, de la Commission des libérations conditionnelles ou des tribunaux, devrait avoir le pouvoir de décision, mais bien de savoir qui devrait plus logiquement l'exercer et qui dispose des compétences nécessaires? Il me semble que ces compétences relèvent de la Commission des libérations conditionnelles, qui formule quotidiennement des opinions quant à la mise en liberté d'un détenu. Il ne s'agit nullement d'imposer une nouvelle peine. La peine a été rendue par le tribunal et est applicable pendant toute la durée du mandat d'incarcération. Dans les limites de ce dernier, la Commission des libérations conditionnelles a le pouvoir de décider si un détenu est prêt ou non à être libéré. Au fil des ans, elle a acquis des connaissances considérables. Le sénateur Hastings me rappellera peut-être que cette méthode n'est pas scientifique et que la Commission ne peut faire absolument aucune prévision sur les récidivistes.

**Le sénateur Hastings:** On devine, quoi.

**M. Beatty:** Mais les résultats sont assez bons, si j'en juge d'après les statistiques que nous vous avons données aujourd'hui. Et ils sont sensiblement meilleurs que si on va au hasard, comme on le soutient à l'occasion. Nous avons les compétences nécessaires. Pourquoi permettre à la Commission d'avoir son mot à dire dans la libération des détenus? Si les commissaires n'ont aucune compétence particulière, s'ils n'ont

[Text]

tinely take any decision with regard to release, because the subject is in question? I would argue that we have decided to vest this power in the hands of the Parole Board because we believe that this particular specialized function is something where a degree of expertise can be built up and where they can do a job more effectively than other bodies. It is not a case that the world will come to an end if the courts are performing the function.

**Senator Godfrey:** I am not suggesting that the expertise of the Parole Board should not be used. Indeed, they are the ones who should decide whether you go to the courts, and simply get a confirmation from the courts, in order to safeguard that the Parole Board does not usurp its jurisdiction.

However, I have one further question to ask. What I do not understand is why you would not extend something like the Dangerous Offenders Act. After a person has been in prison for six or seven years, surely you would have greater knowledge as to whether or not he is still a dangerous offender. Why is there not a provision in this bill that would go even further and keep that dangerous offender incarcerated? You already have the Dangerous Offenders Act. What is wrong with simply extending the principle of that to after the person has been in jail for a while, instead of having to decide before he goes to jail?

**Mr. Beatty:** This may be the result of the Correctional Law Review which will be looking at the problem on a much broader scale.

**The Chairman:** Honourable senators, the minister has assured us he will give us the opportunity to explore these and other questions with him again at a later date.

However, I would like to allow Senator Cools the opportunity to put at least one question, since our time is running out.

**Senator Cools:** Thank you, Madam Chairman. I have, in fact, two questions. Mr. Minister, I am sure that you know that I have served on the Parole Board and I have a host of concerns which would probably transcend even today's meeting.

As you know, the Parole Board was called into existence as a result of the Fauteux Commission in 1956. At that time, Mr. Justice Fauteux recommended that the Parole Board consist of nine members, and he recommended a format for the selection thereof. What concerns me is that this new bill now before us recommends that we extend the Parole Board to 36 members. With that sort of expansion and giant movement within its own bureaucracy, my concern, Mr. Minister, is to ask you at what point you intend to look at the Parole Board itself, its workings and its functions and consider a total overhaul of the Parole Board rather than this piecemeal approach. Certainly the expansion from 9 to 36 members in a very few years is quite frightening.

[Traduction]

rien de spécial à offrir, n'appartiendrait-il pas alors aux tribunaux de prendre les décisions concernant la libération des détenus, parce que la compétence des premiers est remise en question? Je pense que nous avons décidé d'accorder ce pouvoir à la Commission des libérations conditionnelles parce que, ce faisant, les commissaires peuvent acquérir une certaine expérience, ce qui leur permet de faire un travail plus efficace que d'autres organismes. Mais la terre ne s'arrêterait pas de tourner si les tribunaux étaient autorisés à accorder des libérations.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne dis pas que l'on ne devrait pas recourir à l'expérience des commissaires. En fait, ce sont eux qui devraient décider si oui ou non une demande de libération doit être présentée aux tribunaux pour ensuite simplement obtenir une confirmation de leur part afin de s'assurer que la Commission des libérations conditionnelles n'outrepasse pas ses pouvoirs.

Cependant, j'ai une autre question à poser. Ce que je ne comprends pas, c'est pourquoi vous n'accroîtrez pas la portée des dispositions concernant les délinquants dangereux. Quand un détenu aurait passé six ou sept ans en prison, vous seriez certainement plus en mesure de savoir s'il est toujours dangereux ou non. Pourquoi le projet de loi ne contient-il pas une disposition élargie prévoyant que le délinquant dangereux restera en prison? Vous avez déjà les dispositions sur les délinquants dangereux. Qu'est-ce qui empêche de tout simplement élargir la portée de ce principe pour l'appliquer à la personne déjà incarcérée au lieu d'avoir à décider avant de l'emprisonner?

**M. Beatty:** La Commission de révision du droit correctionnel en décidera peut-être ainsi car elle étudiera le problème sur une bien plus grande échelle.

**La présidente:** Honorables sénateurs, le Ministre nous a assurés qu'il nous donnerait l'occasion d'étudier ces questions et d'autres avec lui à une date ultérieure.

Cependant, j'aimerais permettre au sénateur Cools de poser au moins une question, car le temps passe.

**Le sénateur Cools:** Merci, madame la présidente. J'ai en fait deux questions à poser. Monsieur le Ministre, je suis sûr que vous savez que j'ai déjà fait partie de la Commission des libérations conditionnelles et j'ai en tête une foule de questions qui me préoccupent et qui dépasseraient probablement la portée de celles qui seront étudiées aujourd'hui.

Comme vous le savez, la Commission des libérations conditionnelles a été créée en réponse au rapport de la Commission Fauteux en 1956. A cette époque, M. le juge Fauteux a recommandé qu'elle soit composée de neuf membres; il a également proposé l'adoption de critères de sélection des membres. Ce qui me préoccupe, c'est de voir que le nouveau projet de loi que nous étudions actuellement recommande de porter le nombre de commissaires à 36; après une telle expansion et une aussi grande augmentation du nombre des fonctionnaires de la Commission, je me demande, monsieur le Ministre, à quel moment vous avez l'intention d'aborder la question de la Commission elle-même, de son travail et de ses fonctions et d'en envisager une réforme complète plutôt que d'adopter des mesures de réforme une à une. Nul doute qu'une augmentation de 27 du



[Text]

**Mr. Beatty:** It is certainly a major expansion, senator, and I would like to indicate that I certainly value your input. As a former member of a Parole Board, you have an expertise and a knowledge not shared by many of us in this room.

This major increase in the membership of the Parole Board has taken place in recent years in large part as a result of an increase in terms of the responsibilities of the board. I do not know what should be the optimal size. In part, the expansion has taken place as a result of court decisions requiring broader hearing requirements; in other words, that inmates be heard in person. However, the workload of the board has grown dramatically and I think the point you make is one that is very well taken. Just because we have the Parole Board in its present form today does not mean that we should maintain it in that form and simply add on or make minor modifications to it from time to time. We are looking at the whole question of correctional law and how we deal with it.

I would like to go back well before that and look even at the whole question of incarceration and whether or not it is the most appropriate way of dealing with offenders, particularly with non-violent offenders. I would like to look at alternatives much more ambitiously than we have in the past. As a result of this, we will find that so many areas of policy will be affected, whether it is the capital construction policy of the correctional service or case management or a question of the role of provincial governments in the process and the role of the Parole Board and so on. I can certainly give you the undertaking that it is our intention to look at the matter very broadly and that any input from you would be appreciated.

**Senator Cools:** I do think that the whole process and the board itself should be examined extremely closely.

The other question I wanted to put to you has to do with a clause in the bill with respect to what is called assistance at hearings. That is something that I have some concerns with. There are other jurisdictions which specify that the assistance must be non-adversarial and is not to be performed by lawyers. It is my perception that that regulation has been used as a point of entry for large numbers of lawyers into the paroling process, in particular the hearings. As you well know, it is causing certain problems even to Legal Aid departments. There is a sort of technical game that is played that the lawyers are in there not as counsel, not as lawyers or adversaries; that they are really there to give assistance, but we know and they know precisely what they are there for, and they are there for a victory.

[Traduction]

nombre de commissaires en quelques années est assez terrifiante.

**M. Beatty:** Sénateur, je reconnais que c'est là certainement une forte augmentation et je tiens à dire que j'apprécie votre point de vue. En votre qualité d'ancien membre de la Commission des libérations conditionnelles, vous disposez de compétences et de connaissances que nombre d'entre nous ici n'avons pas.

Cette augmentation importante du nombre de commissaires a été effectuée ces dernières années en grande partie pour faire face aux responsabilités accrues de la Commission. Je ne sais pas quel devrait être le nombre maximum de commissaires. En partie, cette augmentation a été rendue nécessaire par suite de décisions des tribunaux qui ont rendu plus strictes les conditions d'audition; autrement dit, les tribunaux ont demandé que les détenus soient entendus en personne. Cependant, la charge de travail de la Commission a augmenté considérablement et le point de vue que vous soulevez est tout à fait fondé, à savoir que le seul fait que la Commission des libérations conditionnelles soit constituée comme elle l'est aujourd'hui, ne veut pas dire qu'elle devrait demeurer sous cette forme et qu'on puisse simplement y ajouter des commissaires ou effectuer des modifications mineures à sa composition de temps en temps. Nous étudions ici tous les aspects du droit correctionnel et la façon de l'appliquer.

J'aimerais revenir bien en arrière et examiner toute la question de l'incarcération pour savoir si oui ou non c'est la meilleure façon de traiter les délinquants, particulièrement les délinquants non violents. J'aimerais envisager des solutions de rechange beaucoup plus audacieuses que celles qui ont été proposées dans le passé. Par la suite, je pense que nous nous rendrons compte qu'il y a tellement de politiques qui seront touchées, qu'il s'agisse de la budgétisation du Service correctionnel, de l'examen des cas, ou du rôle des gouvernements provinciaux et de la Commission des libérations conditionnelles, et ainsi de suite. Je vous dis sans hésiter que nous avons l'intention d'étudier la question de façon très générale et que toutes les contributions que vous pourrez apporter à notre étude seront les bienvenues.

**Le sénateur Cools:** Je pense effectivement que tout le processus de libération conditionnelle de même que la Commission devraient faire l'objet d'une étude très attentive.

L'autre question que je voulais vous poser concerne un article du projet de loi touchant ce que l'on appelle l'assistance au cours des auditions. Cela me préoccupe. Dans d'autres provinces la loi prévoit que l'assistance ne doit pas être source d'affrontements ni être assurée par des avocats. J'ai l'impression que le règlement a été utilisé par beaucoup d'avocats pour s'infiltrer dans le processus de libération conditionnelle, plus particulièrement au cours des auditions. Comme vous le savez, cela cause des problèmes, même aux services d'aide juridique. Il se joue une espèce de petit jeu, à savoir que les avocats ne sont pas là à titre de conseillers, ni d'avocats ou d'«opposants», ils sont là en réalité pour fournir de l'aide, mais nous savons, et eux aussi savent précisément pourquoi ils sont là: pour obtenir gain de cause pour leur client.



[Text]

I was wondering whether this situation has been brought to your attention and if you have any intention of tightening up that section in the bill so that, in point of fact, the assistance at a hearing can be what it was intended to be; in other words, a friend, a parent, a priest or a minister, rather than certain kinds of lawyers whose presence, may I say at the risk of at some time having to defend my opinion, may result in the intimidation of many board members. For example, I would be interested in seeing the data, if any exists, of the number of "yeses" or "nos" that are granted related to the presence of lawyers at hearings. In any event, the whole matter is of great concern to me.

I see you are smiling, Mr. Minister. You and I both know what we are talking about. However, perhaps you would look into that matter, Mr. Minister, and at least tighten up the wording so that it reflects the intention of the law, rather than the letter.

**Mr. Beatty:** Senator, as the first non-lawyer to become Solicitor General, I have considerable sympathy with anyone who makes an argument about lawyers. Indeed, it is an issue that has been raised not only in this context but also in the context of the Young Offenders Act. The introduction of lawyers into the system is something which creates an adversarial relationship rather than a co-operative one. The argument is also made, and I think Mr. Graham has run into it, with regard to the internal disciplinary procedures within the prison system. I understand it is sometimes a source of frustration.

All I can tell you is that we seem to be moving in that direction. For better or for worse, we are becoming a more litigious society. The Charter of Rights and Freedoms has moved us much more into the realm of the courts and the lawyers and away from the sort of administrative law which we had previously.

Mr. Graham may want to elaborate on this, but I gather that what we have in this bill represents something midway between what some provincial jurisdictions have and what others have. Some of them, I gather, do not allow lawyers and others require lawyers to be present.

**Mr. Graham:** Some jurisdictions, senator, as you know, in fact specify lawyers. Certainly, at the moment, some of the more intimidating activities of lawyers are not allowed in terms of cross-examination and that sort of thing. However, your point is well made, having been there.

**Mr. Beatty:** Senator Cools, I might say that, as a result of extensive research, I have discovered section 1 of the Barristers Act of Ontario which says that any present or former Solicitor General of Canada is allowed to be called to the Bar of Ontario without passing any examinations or paying any fees.

**Senator Hastings:** What about a Q.C.?

**Mr. Beatty:** Section 2 refers to Q.C.s, but I have not yet been able to persuade the Attorney General of Ontario to

[Traduction]

Je me demandais si la question vous a été signalée et si vous aviez l'intention de resserrer les modalités de cette disposition du projet de loi de sorte que, en fait, l'assistance donnée aux auditions puisse être ce que l'on prévoyait qu'elle serait, à savoir une assistance donnée par un ami, un parent, un prêtre ou un pasteur plutôt que par des avocats dont la présence, et je me permets de le dire au risque d'avoir à défendre mon opinion, risque d'intimider bien des commissaires. Par exemple, j'aimerais voir les données, s'il en existe, sur le nombre de libérations qui sont accordées ou refusées en raison de la présence ou non d'un avocat aux auditions. De toute façon, toute la question m'intéresse beaucoup.

Je vois que vous souriez, monsieur le Ministre. Nous savons tous les deux de quoi nous parlons. Peut-être pourriez-vous étudier la question, monsieur le Ministre, et au moins reformuler le libellé de cette disposition pour qu'elle soit conforme à l'esprit plutôt qu'à la lettre de la loi.

**M. Beatty:** Sénateur, je suis le premier Solliciteur général du Canada qui ne soit pas avocat et je comprends très bien ceux qui me parlent des avocats. En fait, la question a été soulevée non seulement au regard de ce projet de loi, mais aussi de la Loi sur les jeunes contrevenants. L'infiltration des avocats dans le système de libération conditionnelle est plutôt source d'affrontements que de coopération. On invoque le même argument—je pense que M. Graham en a parlé—concernant la discipline interne dans les prisons. Je crois savoir que cela crée parfois un sentiment de frustration.

Tout ce que je peux vous dire, c'est que nous semblons nous diriger dans cette direction. Pour le meilleur ou pour le pire, notre société est de plus en plus «procédurière». La Charte des droits et libertés nous a amenés à recourir davantage aux tribunaux et aux avocats, contrairement à cette sorte de loi administrative que nous avions auparavant.

M. Graham voudrait peut-être donner plus de détails sur le sujet, mais je pense que le projet de loi représente un moyen terme entre les compétences dont disposent certaines provinces et d'autres. Certaines d'entre elles, je pense, ne permettent pas aux avocats d'assister aux auditions, d'autres, oui.

**M. Graham:** Sénateur, comme vous le savez, certaines provinces prévoient en fait la présence d'avocats aux auditions. Actuellement, on ne permet pas que les avocats exercent certaines de leurs activités les plus intimidantes comme par exemple le contre-interrogatoire et ce genre de choses. Cependant, vous soulevez là une question intéressante, ayant vous-même déjà assisté à des auditions.

**M. Beatty:** Sénateur Cools, permettez-moi de dire qu'après des recherches intensives, j'ai découvert que l'article 1 de la Loi sur le protocole du Barreau de l'Ontario prévoit que le titulaire actuel ou antérieur du poste de Solliciteur général du Canada peut être admis au Barreau de l'Ontario sans avoir à subir d'examen ou à payer d'un droit.

**Le sénateur Hastings:** Et que dire des conseillers de la Reine?

**M. Beatty:** L'article 2 porte sur les conseillers de la Reine, mais je n'ai pu persuader le Procureur général de l'Ontario de me

[Text]

award me one. In any event, there is hope for life after death here.

**Senator Cools:** Madam Chairman, I would like to say I really wish we had more time for discussion and questions because I think there is a lot more in this bill than meets the eye.

In terms of the introduction in the act of the automatic review at one-sixth time, which was previously one-third time, it seems to me that, if the intention is to begin to establish some degree of risk assessment, then perhaps it should not have been done precisely in that fashion in terms of tying it up to a compulsory date and time. Perhaps it would be better if the bill were to say something to the effect that, within so many months of an inmate coming into the system, the board should have a meeting with him, rather than to commit the board and tie it up to the one-sixth time. Mr. Graham, I am aware that there are tensions between two departments in your ministry.

**Mr. Beatty:** No, there is always good will and co-operation, senator.

**Senator Cools:** Therefore, we know what some of those problems are and we know that frequently Parole Board members will go in only to find a whole host of positive recommendations. We know that that is happening, not because the inmate is a good risk or a good bet, but because it is politically prudent for the staff to recommend positively. It seems to me that if we are really looking at the Parole Board or other people who must make those decisions making contact with the inmate in order to be able to ascertain some degree of character, personality and risk, then perhaps we should write the bill in that fashion, rather than to tie it up to the expectation of a release or a possible release.

**Mr. Beatty:** It is an interesting observation, senator. It is certainly something that bears looking at. The only reason this date was chosen here is the fact that that is the statutory date for release. Our feeling was that all too often people did not apply or the hearing was not held and we wanted to put a positive onus on the board to move this up and do it at an earlier date. Whether it should have happened on a different basis, I do not know. I would like valuable input from you on that.

**Senator Cools:** My personal opinion is that that should be removed from the possibility of a release. That should be an exchange which takes place between the people making the decision and the inmate.

Also, you know, we are dealing with a situation so often where someone is sent to a maximum security institution and everybody knows that nobody is going to be released but yet everybody goes through this perfunctory experience. It seems to me that, if one would look at that and consider that suggestion, we could perhaps get around some of the role playing which has to be performed because the law says so, and rather

[Traduction]

conférer ce titre. De toute façon, dans le cas présent, on peut dire que l'espoir est permis.

**Le sénateur Cools:** Madame la présidente, j'aimerais énormément que nous ayons plus de temps pour discuter et poser des questions parce qu'à mon avis, le projet de loi contient beaucoup plus qu'il n'y paraît.

En ce qui a trait à l'insertion dans la loi d'une disposition concernant l'examen automatique des cas admissibles à la libération conditionnelle une fois que le détenu a purgé le sixième de sa peine, ce qui était auparavant le tiers, il me semble que si l'intention du législateur est de commencer à évaluer les risques, peut-être alors n'aurait-il pas élaboré cette disposition précise et établi une date fixe et une période obligatoire. Peut-être serait-il préférable que le projet de loi dispose qu'après tant de mois d'incarcération, la Commission doit rencontrer le détenu plutôt que d'obliger cette dernière à respecter cette disposition sur le sixième de la peine. Monsieur Graham, je sais qu'il y a des tensions entre deux services de votre Ministère.

**M. Beatty:** Non, j'ai toujours constaté beaucoup de bonne volonté et de coopération, sénateur.

**Le sénateur Cools:** Donc, nous connaissons les problèmes et nous savons que souvent les commissaires vont se réunir pour entendre toute une gamme de recommandations positives. Nous savons que c'est ce qui se passe, non pas parce que le détenu présente peu de risques ou encore que l'on mise sur lui, mais parce qu'il est politiquement prudent pour les commissaires de recommander qu'il soit libéré. Il me semble que si nous étudions seulement la Commission des libérations conditionnelles ou le cas des autres personnes qui doivent prendre ces décisions et qui ont des contacts avec le détenu pour être capables d'évaluer son caractère, sa personnalité et les risques qu'il présente pour la société, peut-être alors serions-nous capables de rédiger le projet de loi en ce sens plutôt que d'en lier les dispositions à l'attente d'une date de libération ou d'une libération possible.

**M. Beatty:** C'est là sénateur une observation intéressante qui mérite certainement d'être étudiée. La seule raison pour laquelle on a parlé du sixième de la peine, c'est parce que la loi exige que le détenu ait purgé le sixième de sa peine avant sa mise en liberté. Nous avons l'impression que, trop souvent, les détenus ne demandaient pas la libération conditionnelle ou que l'on ne tenait pas d'audition et nous voulions donner à la Commission la chance de devancer cet échéancier. Peut-être aurions-nous dû procéder de façon différente, je n'en sais rien. J'aimerais que vous nous fassiez part de vos observations à ce sujet.

**Le sénateur Cools:** Personnellement, je pense que cette disposition devrait être enlevée. Il devrait y avoir dialogue entre les personnes qui prennent la décision et le détenu.

Vous savez aussi que souvent dans un pénitencier à sécurité maximale, tout le monde sait qu'aucun détenu ne va être libéré, mais tout le monde s'adresse à la Commission pour la forme. Il me semble que si nous étudions cela et que nous prenions la suggestion en considération, nous pourrions peut-être comprendre le jeu de rôle que stipule la loi et véritablement évaluer quel détenu présente des dangers pour la société.

*[Text]*

reach down to the subterranean business of really assessing danger. I am sure that your staff here can assist you very well and tell you of an experience that I had and that we all had, which was, in point of fact, that the most dangerous inmates in this system frequently passed right through the entire system without ever having talked to the Parole Board, without ever having really talked to anybody. That is what concerns me. Perhaps you could study that, Madam Chairman.

**Mr. Beatty:** I appreciate that. Thank you senator.

**The Chairman:** Thank you.

Mr. Minister thank you very much.

**Mr. Beatty:** Thank you, Madam Chairman.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

Je suis sûr que les fonctionnaires qui vous accompagnent aujourd'hui peuvent très bien vous aider; je peux aussi vous relater une expérience personnelle et que nous avons tous vécue ici, à savoir que des détenus parmi les plus dangereux sont passés haut la main, ont été libérés sans avoir rencontré les commissaires, sans avoir rencontré personne. C'est ce qui m'inquiète. Peut-être pourriez-vous étudier cela, madame la présidente.

**M. Beatty:** Je comprends, merci sénateur.

**La présidente:** Merci.

Monsieur le Ministre, nous vous remercions beaucoup.

**M. Beatty:** Merci, madame la présidente.

La séance est levée.





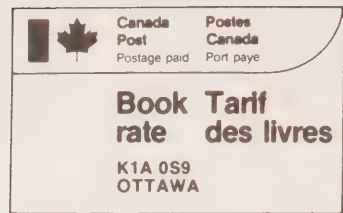












*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

#### WITNESSES—TÉMOINS

*(On Bill C-65)*

Mr. J. Michael Shoemaker, Q.C., Senior Assistant to the  
Deputy Solicitor General, Police and Security Branch.

*(On the subject-matter of Bills C-67 and C-68)*

Mr. Andrew Graham, Director General, Corrections Policy  
Directorate, Policy Branch.

*(Sur projet de loi C-65)*

M. J. Michael Shoemaker, c.r., premier sous-solliciteur gén-  
éral adjoint, Direction de la police et de la sécurité.

*(Sur la teneur des projets de loi C-67 et C-68)*

M. Andrew Graham, directeur général de la division des  
politiques correctionnelles.













JUN 10 1987



